



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**Departamento de Derecho Público General**

**Área de Ciencia Política y de la Administración Doctorado en Estado de Derecho y**

**Gobernanza Global**

**Tesis Doctoral**

**"Neogerencialismo y educación en América Latina: experiencias y controversias"**

**Marcelo David Sosa**

**Dirección: Agustín Ferraro Cibelli**

Salamanca, noviembre de 2016

## INDICE

CAPÍTULO I: Orígenes y desarrollo de la Nueva Gerencia Pública	8
1. Introducción al neo gerencialismo	8
1.1 Aproximación conceptual	8
1.2 Contexto histórico	14
1.3 Visión panorámica	18
2. Matriz ideológica del neo gerencialismo	19
2.1 Fenómeno de alta complejidad teórica	19
2.2 Influencia del neo liberalismo y de la escuela de la elección racional	21
2.3 Rasgos organizativos y propuestas	24
2.4 Breve revisión crítica de la Nueva Gerencia Pública	30
3. Experiencias de neo gerencialismo en el mundo anglosajón	33
3.1 El caso de Nueva Zelanda	33
3.2 El caso de Australia	35
3.3 El caso del Reino Unido	38
3.4 El caso de Estados Unidos	40
3.5 El caso de Canadá	42
Conclusiones del Capítulo	45
Bibliografía	49

CAPÍTULO II: La Nueva Gerencia Pública en América Latina	51
Introducción	51
1. La agenda de políticas públicas en América Latina	52
1.1. Pobreza y desigualdad	52
1.2. Deuda externa y corrupción	57
1.3. Falta de gobernabilidad	60
1.4. Modernización periférica	63
2. Neoliberalismo y transferencia del paradigma neogerencial a Latinoamérica	66
2.1. Crisis del Estado Benefactor y neoliberalismo	66
2.2. Ideario neoliberal en la reforma del Estado	68
2.3. El rol de los organismos internacionales de crédito	69
2.4. Naturaleza y etapas de la reforma	72
2.5. Aspectos críticos de la transferencia a Latinoamérica	75
3. Revisando las experiencias exitosas y fallidas	76
3.1. Descentralización y delegación de autoridad presupuestaria	77
3.2. Privatización de las empresas del sector público	80
3.3. Modernización de los servicios civiles	83
3.4. Mecanismos de mayor eficiencia y rendición de cuentas	88
Conclusiones del Capítulo	94

La experiencia de los concursos de cargos jerárquicos en el sistema educativo de la Provincia de San Luis	99
Bibliografía	107
CAPÍTULO III: Críticas a la Nueva Gerencia Pública	112
Introducción	112
1. La NGP y el neoliberalismo	116
2. Reformas sin contexto	122
3. La disolución de lo público	127
3.1. Clientes o ciudadanos	129
3.2. Interés público y espíritu empresarial	133
4. La herramienta de la administración	136
5. Antropología restrictiva	138
5.1. La NGP y el espíritu de servicio	138
5.2. La NGP y el rol del ciudadano	141
5.3. La NGP y la lucha contra la corrupción	143
5.4. Profesionalización y democratización	146
Conclusiones: ascenso y caída de la NGP en América Latina	150
Bibliografía	156
CAPÍTULO IV: Debate internacional sobre las corrientes educativas neogerencial y pública	162

Introducción	162
1. Desarrollo de las escuelas chárter en los Estados Unidos	166
1.1. La "crisis" de la educación	166
1.2. El derecho a la educación en los Estados Unidos	169
1.3. Reformas neogerenciales y tendencias privatizadoras en educación	172
1.4. La autonomía y la teoría de la elección escolar (school choice)	179
1.5. Orígenes y naturaleza de las escuelas chárter	184
1.6. El carácter público de las escuelas chárter	188
2. La corriente pública o neopública: el modelo de Finlandia	192
2.1. La educación finlandesa y sus raíces históricas y socioculturales	192
2.2. El Estado de bienestar y el desarrollo educativo	195
2.3. Diferencias con los sistemas basados en el mercado y la competencia	197
2.4. Las causas del éxito educativo de Finlandia	202
Bibliografía	206
CAPÍTULO V: Las reformas educativas gerenciales en América Latina	214
1. La educación en América Latina	214
a. Las realidades de la pobreza	217
b. Asuntos pendientes de la agenda educativa: expansión y calidad	220

c. ¿Demasiadas expectativas en la educación?	222
2. Las reformas de los sistemas educativos latinoamericanos	223
a. ¿Un derecho o un bien? ¿El Estado o el mercado?	227
b. El papel de los organismos internacionales	229
c. La descentralización administrativa	232
d. La autonomía escolar	235
e. La accountability o gestión por resultados	239
f. La autogestión educativa	240
3. La recepción de las corrientes gerenciales en algunos países	242
a. Chile	245
b. México	248
a. Reformas signadas por la violencia	252
b. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)	253
c. Argentina	255
a. Las descentralizaciones y transferencias a las provincias	259
b. Ley Federal de Educación	262
c. Ley Nacional de Educación	263
Bibliografía	265
CAPÍTULO VI: Las escuelas autogestionadas en la Provincia de San Luis	280
Introducción	280
1. Antecedentes	281

2. La implementación del proyecto	284
2.1. Debates y controversias	284
2.2. El marco normativo	288
3. Características	292
3.1. La autonomía pedagógica y de gestión	293
3.2. La participación de la comunidad educativa	295
3.3. El personal docente	297
3.4. El financiamiento	301
3.5. La rendición de cuentas	302
4. Diferencias entre escuelas chárter y escuelas autogestionadas	305
5. Las escuelas y el espíritu público	307
Bibliografía	311

# CAPÍTULO I

## Orígenes y desarrollo de la Nueva Gerencia Pública

### 1. Introducción al neogerencialismo

#### 1.1. Aproximación conceptual

La Nueva Gestión Pública es una escuela de pensamiento en el área de los estudios de administración pública y también una orientación práctica de reformas administrativas que ha tenido un enorme impacto tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. En efecto, esta orientación de reformas ha tenido un alcance verdaderamente global y probablemente no existan países en el mundo donde sus ideas no hayan tenido algún tipo de repercusión, aunque sea a nivel puramente declarativo. La denominación de esta corriente proviene del inglés, pues tiene su origen en el mundo anglosajón, de donde surge el término *New Public Management*, que puede ser traducido al castellano de diversas maneras, así por ejemplo como: a) nueva gerencia o nuevo gerenciamiento público, b) nueva gestión pública o bien nueva dirección pública. Guerrero (2004:12) también sugiere la expresión “nuevo manejo público.”<sup>1</sup>

Dos de los autores más clásicos y reconocidos en los estudios sobre la Nueva Gerencia Pública, Ormond y Löffler, han hecho notar que con esta denominación se quiere generalmente aludir a una tendencia global que promueve un tipo determinado de reformas administrativas. Sin embargo, agregan los autores, pronto se pone en evidencia, especialmente en ciertos ámbitos como son las conferencias internacionales, que el concepto de Nueva Gerencia Pública asume distintos significados en diferentes contextos y para diferentes personas. Incluso en la misma comunidad académica no se

---

<sup>1</sup> En el presente trabajo emplearemos de forma indistinta los términos “neo-gerencialismo”, “nueva gerencia pública” y “nuevo manejo público”.



ha llegado todavía a un acuerdo acerca de lo que significa el denominado paradigma de la Nueva Gerencia Pública. En todo caso, el término resulta de por sí confuso, porque algunas de las ideas de esta corriente de reformas no son tan nuevas, por eso se ha acusado a sus partidarios de vender “vino nuevo en odres viejos.” Al fin y al cabo, con la excepción de los Estados Unidos, “gerencia pública” no fue un término utilizado sino hasta los años ochenta de manera global, mal podríamos poco tiempo después hablar de una “nueva” gerencia pública a nivel internacional (Ormond y Löffler 1999: 1).

En cualquier caso, la idea de un “nuevo” gerenciamiento público fue acuñada por Hood, "quien probablemente sea la persona que lo denominó nuevo manejo público." (Guerrero 2004: 56) Por su parte, Ferraro (2009: 125) coincide en que Hood fue el primero en dar este nombre al fenómeno, pero menciona también a Aucoin en este sentido.

De una forma u otra, la obra de Hood es una referencia ineludible dentro de la temática abordada en el presente estudio, de modo que vamos a considerar algunos de los principios expuestos por el autor como rasgos fundacionales de la corriente neogerencial.

Lo primero que observaba Hood (1991) al definir esta “nueva” corriente de reformas gerenciales es que la clave de su potencia expansiva la encontramos en su pretensión de ser un paradigma universal “para todas las estaciones,” lo que es al mismo tiempo su principal debilidad y el blanco de las más importantes objeciones en su contra. Hood enumera siete principios que podríamos considerar como el programa fundamental de la Nueva Gerencia Pública y que vamos a exponer brevemente: a) *hands on professional management*, o el ejercicio de un control organizacional activo, visible, por parte de personas que tienen amplia libertad para gestionar según su criterio, sin atarse a reglamentos; b) estándares explícitos de rendimiento para la medición del

desempeño, lo que involucra definición de metas e indicadores de éxito expresados preferentemente en términos cuantitativos; c) mayor énfasis sobre los controles de rendimiento, afincado en la necesidad de destacar los resultados más que los procedimientos; d) tendencia a la desagregación de unidades administrativas en el sector público, es decir creación de agencias; e) tendencia a establecer una mayor competencia entre los actores en el sector público, aplicando contratos por tiempo determinado y procedimientos mercantiles públicos; f) promoción de los estilos gerenciales del sector privado y finalmente, g) acento en la mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos, aplicando el principio ideal *dedo more with less*, o hacer más con menos. (Hood 1991: 4-5)

Este diseño es el resultado del matrimonio entre opuestos, *a marriage of opposites* al decir de Hood, según el cual la Nueva Gerencia Pública reconoce como corrientes generatrices por un lado a la nueva economía institucional, que trae nuevos principios administrativos como contestabilidad, transparencia y concentración en los incentivos y por otro lado la aplicación de principios trasvasados del sector empresarial al sector público. Esta concepción de Hood ha sido catalogada por algunos doctrinarios como Ormond y Löffler como “concepción restringida” desde que “implica un énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño.” (Ormond y Löffler 1999: 3) Ormond y Löffler denominan “restringida” a la concepción de Hood, pues ellos piensan que la Nueva Gerencia Pública deber ir más allá de una mera aplicación de técnicas del gerenciamiento privado al sector público, estos autores piensan que el neogerencialismo debe ser un modelo para una nueva forma de gobernar, una entera nueva concepción de lo público, su propuesta es así mucho más ambiciosa.

En cualquier caso, un aspecto especialmente interesante del ensayo de Hood es que somete a revisión las distintas explicaciones que los comentaristas académicos han ensayado respecto a la gran aceptación que ha tenido esta corriente de pensamiento, el neogerencialismo, en muchas partes del mundo. En primer lugar, Hood analiza la pretendida correlación existente entre el éxito de la Nueva Gerencia Pública y el ascenso de la nueva derecha o derecha neo-conservadora. Sobre este particular pone de manifiesto que la Nueva Gerencia Pública ha sido aceptada aún por gobiernos no alineados a la derecha del espectro ideológico, como es el caso de “los gobiernos laboristas, ostensiblemente en las antípodas de la nueva derecha, con especial notoriedad en Australia y Nueva Zelanda.” (Hood 1991, 6)

Otras posibles explicaciones señalarían que las reformas administrativas puedan ser meros caprichos de la moda y por esto la Nueva Gerencia Pública sería un repentino e impredecible producto del éxito inicial, o bien que la razón de su éxito estaría asociada con el fenómeno del *culto al cargo* en el sentido de que su obtención depende del manejo de las técnicas de presentación y del ritual empresarial, pero que todo ese culto del empresario exitoso está vacío de verdaderas propuestas. Finalmente, en una aproximación de tipo hegeliana, Hood piensa que en la Nueva Gerencia Pública se puede encontrar una síntesis de los contrarios vigentes en una época. Esta fusión comprende dos tradiciones contrapuestas: por un lado, la tradición germana que se afianza en el cameralismo y por el otro la tradición anglosajona liberal, que hunde sus raíces en el individualismo utilitarista. El propio Hood se inclina por esta última explicación, que relaciona la emergencia de esta corriente con un “conjunto de condiciones especiales desarrolladas durante la larga paz que tuvieron las naciones desarrolladas desde la Segunda Guerra Mundial y el período único de crecimiento económico que lo acompañó.” (Hood 1991: 7) Dentro del planteo de las razones que

explican la aceptación de la que ha gozado la Nueva Gerencia Pública, se destaca también como una virtud propia de esta teoría su pretensión de universalidad. Es así que Hood entiende que, al igual que muchas filosofías previas sobre administración, la Nueva Gerencia Pública fue presentada como una estructura de aplicación general, “una gerencia pública para todas las estaciones.” La pretensión de universalidad se asentó en determinados elementos, como son portabilidad, difusión y neutralidad política. (Hood 1991: 8) Atendiendo a la primera virtud, la Nueva Gerencia Pública se presenta como un modo de resolver todos los males y deficiencias de las administraciones sin importar los contextos geográficos o económicos, “desde Dinamarca a Nueva Zelanda,” como señala Hood, desde la educación hasta el cuidado de la salud, desde gobiernos centrales hasta quangos,<sup>2</sup> desde el Norte rico al Sur pobre, se indican las mismas soluciones de acuerdo con los principios que hemos considerado arriba. (Hood 1991: 8)

Respecto de la *neutralidad política* Hood explica que se ha pretendido que esta doctrina tenga un carácter apolítico o imparcial, es decir que sus principios sirvan para la realización de valores políticos diferentes, pero en todos los casos de manera administrativamente efectiva. Los defensores de la Nueva Gerencia Pública han intentado dejar en claro, desde un principio, que sus principios no formaban una estructura o maquinaria exclusivamente sintonizada para responder a las demandas de la nueva derecha o de cualquier otro partido político o programa. (Hood 1991: 8)

Ahora bien, aunque nos referimos siempre a la Nueva Gerencia Pública como un paradigma que comprende un conjunto de estrategias de reformas específico, no podemos pasar por alto el hecho de que se trata de una simplificación conceptual. Aunque sigue siendo común referirse a ella “como un todo,” Dassauge entiende que

---

<sup>2</sup>Se denomina “quangos” a las agencias de gobierno descentralizadas en el ámbito anglosajón, particularmente en el Reino Unido. Aunque la expresión viene de “quasi-autonomous non-governmental public organizations,” es decir organismos públicos “casi autónomos y no-gubernamentales,” esa denominación original es confusa, pues en la práctica se viene a denominar quangos, como queda dicho, a las agencias de gobierno descentralizadas.

“bajo el término NGP conviven numerosas prácticas y propuestas teóricas distintas y hasta contradictorias.” (Dassauge 2009: 27)

Dando por descontado entonces que se trata de un concepto no unívoco y que resulta útil mantenerlo al mero efecto analítico, pasaremos revista a las principales acepciones de los controvertidos términos Nueva Gerencia Pública, expuestas por Barzelay (2001: 9-10):

a) La Nueva Gerencia Pública puede ser entendida como un "cuerpo de doctrinas que había desacreditado las respuestas ofrecidas por la administración pública progresiva (Progressive Public Administration, PPA)..." (Barzelay 2001: 9) La hostilidad de la Nueva Gerencia Pública hacia los grandes programas de la administración pública progresiva, que se llevaron a cabo durante la década de los '60 en los Estados Unidos, marca su relativa cercanía con el surgimiento del neoliberalismo, sobre lo que volveremos (con todo, como veíamos arriba, Hood aclara que es un error considerar que la Nueva Gerencia Pública está relacionada con la nueva derecha).

b) La Nueva Gerencia Pública es vista, desde otro ángulo, como un amplio conjunto de ideas sobre gestión pública y sobre la naturaleza del gobierno y la relación entre el Estado y la sociedad, que tiene su epicentro en Nueva Zelanda y se extiende rápidamente a otros países, sobre todo del *Commonwealth*. (Boston, 1996; Kettl, 1997; Barzelay 2001:9)

c) Otra perspectiva enfoca a la Nueva Gerencia Pública como un aparato técnico conceptual con pautas para estructurar y dirigir la función pública, basado en ideas teóricas sobre organización y gestión, que tiende a poner poco énfasis o incluso a ignorar sus presupuestos y consecuencias políticas.

d) Asimismo se entiende a la Nueva Gerencia Pública como una doctrina de carácter técnico, pero cuyo postulado reformista central es la construcción de cuasi mercados en los sectores de salud y educación, involucrando además cambios en los sistemas gubernamentales de gestión financiera, gestión de personal, contratación y auditorías. (Barzelay 2001: 9-10)

e) Finalmente entendemos atinado agregar a la exposición que trae Barzelay una visión como la de Nickson, que entiende a la Nueva Gerencia Pública como un sistema de reacción frente a las presiones que ejerce la globalización sobre los gobiernos, ofreciéndoles una batería de soluciones pragmáticas. Según Nickson esta definición “considera el NPM como una caja de herramientas de donde los gobiernos pueden seleccionar implementos aislados acordes a sus necesidades particulares. Consecuentemente, hace del NPM un paradigma más transferible.” (Nickson 2002: 3)

Por cierto, el modelo neogerencial ha nutrido de numerosas reformas del Estado y de la administración pública al mundo anglosajón, y estudiar esas reformas es importante para terminar de definir a la propia corriente neogerencial, como veremos en la última sección del presente capítulo.

## **1.2 Contexto histórico**

El cultivo de la disciplina que estudia las políticas de administración y el rol de las burocracias estatales, a saber la Ciencia de la Administración, quedó relegado a un lugar muy secundario durante buena parte del siglo XX. Esto se debió a que, después de la Segunda Guerra Mundial, las democracias occidentales centraron su atención en

cuestiones tales como la seguridad social, el Estado de Bienestar como proveedor y garantía de derechos sociales, salud pública y otros servicios esenciales.

Estas eran en términos generales las cuestiones políticas propiamente dichas, y quedaron fuera de esta categoría el contenido de la gestión pública entendida como "un proceso a través del cual se formulaban las políticas, se distribuían los recursos y se implementaban programas, antes que como una cuestión política por derecho propio." (Barzelay 2001: 15)

Elaborando sobre la reflexión de Barzelay, podemos decir que ha existido una tendencia a considerar las cuestiones de administración como cuestiones "meramente técnicas" que se daban por sobreentendidas, mientras que el contenido de las políticas públicas aparecía como lo verdaderamente relevante para el debate político.

A partir de la década de 1970, sin embargo, las economías de los países desarrollados sufrieron una drástica reducción en sus índices de crecimiento, incluso recesiones, e inflación en el marco de dichas recesiones o estancamiento, como consecuencia de la crisis del petróleo y otros factores, crisis que iba a afectar poco después, dramáticamente, también a los países en vías de desarrollo. Comenzó entonces a percibirse de modo muy negativo la eficiencia de las burocracias, una visión influida por los comienzos del modelo o paradigma neoliberal. De esta manera, la gestión pública volvió a ponerse sobre el tapete de los temas políticos fundamentales. En este sentido, pueden citarse a título ilustrativo los cambios que llevó adelante Thatcher en el Reino Unido durante los '80 en cuestiones neurálgicas de gestión pública tales como: organización y métodos, relaciones laborales, modalidades contractuales, planificación de gastos, gestión financiera y auditorías, entre otros.

Durante la década de 1980, la gestión pública pasó a convertirse en un tema obligado de la agenda política de los países que, como Nueva Zelanda, Australia y Suecia, iniciaron una etapa de profundas reformas administrativas.

Esto llevó a una proliferación de los debates y estudios sobre gestión pública a partir de la década siguiente. En este sentido, es oportuno recordar que una de las primeras decisiones de la administración del presidente de los Estados Unidos, Clinton, fue el lanzamiento de la Revisión de Desempeño Nacional (*National Performance Review*) y la suscripción del Acta de Desempeño y Resultados de Gobierno (*Government Performance and Results Act*). (Barzelay 2001: 15)

Actores de primer orden en la promoción de la Nueva Gerencia Pública durante la década de 1990 han sido sin duda los organismos internacionales, como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: “para los países en transición/desarrollo, es particularmente la primera institución la que resulta de mayor interés.” (Dassauge 2009: 33) El Banco Mundial promovió durante esta etapa reformas tendientes a restringir el sector público de los países receptores del crédito, lograr una mayor transparencia fiscal, mayor rendición de cuentas, un presupuesto orientado al desempeño y la flexibilización de los regímenes de empleo en el sector público. (Dassauge 2009:34)

A partir de la década del '90, finalmente, surgió con gran ímpetu el neogerencialismo como una nueva versión de la idea de *public management*, trasladándolo desde un *situs* en la cosa pública a una visión privada, entendiendo a ese particular *management* como una noción típica de la empresa comercial. En otras palabras, el neogerencialismo toma como ideal de gestión, según una orientación propia del paradigma neoliberal, a la actividad económica privada, al empresario exitoso como modelo de gestor y como ideal de gobierno al “gobierno bueno y responsable” que se



pone en evidencia en materias tales como planeación de gasto y gestión financiera. En este sentido Barzelay enseña que “la idea es que las decisiones acerca de qué desea producir el gobierno, se tomen en los centros de poder de alto nivel (...) mientras que las decisiones acerca de cómo producir esos productos se tomen más cerca del público,” es decir, por los administradores operativos que son quienes verdaderamente saben cómo proporcionar esos productos de manera eficiente y que convengan a los objetivos de las políticas públicas que bajan desde los altos niveles ejecutivos.(Barzelay 2003b: 242-243)

Un aspecto distintivo de este nuevo modelo es la utilización de categorías propias de la economía, que hasta entonces no eran tan corrientes en el ámbito de la administración, categorías tales como consumidor, mercado o competencia. Detrás del uso de estas categorías, se asumía que un nuevo espíritu empresarial debía sustituir al espíritu público tradicional. El gobierno, a partir de la creación de mercados interiores, debía orientarse a satisfacer consumidores o usuarios en vez de ciudadanos. Se fomentó así la competencia en la producción de bienes y servicios, y se buscó promover en las oficinas públicas un espíritu de apetencia de ganancias, lucro e individualismo egoísta “racional.” Todo esto suena muy negativo, por cierto, pero la realidad es que, de acuerdo con la economía política neoclásica y su expresión política en el paradigma neoliberal, la promoción del autointerés redundaba en una mayor motivación de los agentes en cualquier ámbito de actividad (no solamente el mercado) y esto, finalmente, conduce a un beneficio para todos. Se trata de un paradigma que, por cierto, ha quedado muy debilitado por las recientes crisis financieras y económicas a nivel mundial.

En cualquier caso, ya algunos autores, como Guerrero, habían sido muy críticos con ese espíritu “empresario” de la Nueva Gestión Pública, desde fecha temprana. Para Guerrero, a pesar de autodenominarse “pública”, no vale dejarse engañar por la

semántica de esta nueva forma de gestión, ya que “aunque el nuevo manejo ostenta como apellido el vocablo público, nada lo vincula a esa noción, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado.” (Guerrero 2004: 10)

### **1.3 Visión panorámica**

Como veíamos por su contexto histórico, a partir de la década del '90 fue cobrando fuerza la tendencia, tanto en los gobiernos como en los estudiosos, a ocuparse de la problemática inherente a la gestión pública desde la perspectiva de las teorías económico-políticas que califican de ineficientes a las burocracias públicas tradicionales. En este sentido Barzelay explica que “el proceso de generación de alternativas ha estado fuertemente influido por ideas provenientes de la economía y de los diversos enclaves dentro del campo de la gestión.”(Barzelay 2001: 16) Por esta razón conviene tener un panorama general de la literatura científica que versa sobre reformas neo gerenciales y que comprende las siguientes ramas (seguimos aquí la exposición de Barzelay 2001):

*a) Rama de investigación empírica:* comprende los trabajos que intentan explicar datos y acontecimientos históricos donde tuvieron aplicación principios de la Nueva Gerencia Pública con el fin de establecer las reglas institucionales que la guiaron. Se puede subdividir en investigación sobre i) el diseño y operación de programas aplicados a áreas específicas como salud, justicia penal, empleo y educación; y ii) investigación sobre las políticas de gestión pública entendidas como medios que sirven para guiar, compeler y motivar a la función pública en su conjunto.

*b) Rama de argumentación doctrinaria y de las políticas:* comprende las exposiciones doctrinarias que discurren acerca de las políticas aplicadas al gobierno, programas,

modos de acción y criterios de gestión. A su vez esta rama se puede subdividir en: i) los trabajos que desarrollan la argumentación doctrinaria sobre los roles políticos y burocráticos y ii) los que centran su atención en la argumentación doctrinaria sobre los procesos de conducción, control y evaluación.

Con todo, esta producción científica presenta un aspecto poco estructurado en sí misma, pues estas distinciones no tienen mucha validez en los debates académicos, se trata antes bien de una herramienta propuesta por el mismo Barzelay (2001: 17). En cualquier caso, es importante distinguir los aspectos teóricos y empíricos de la Nueva Gestión Pública de sus aspectos ideológicos, que ya hemos mencionado varias veces como uno de sus aspectos más controvertidos. Vamos a considerar este punto en la próxima sección.

## **2. Matriz ideológica del neo gerencialismo**

### **2.1. Fenómeno de alta complejidad teórica**

No puede ponerse en duda que la Nueva Gerencia Pública es "un fenómeno de alto grado de complejidad." (Guerrero 2004: 57) En su desarrollo convergen múltiples corrientes entre las que merece un lugar destacado la economía neoclásica a través de dos orientaciones teóricas que le son tributarias: la escuela austríaca y la escuela de la elección racional o elección pública (*rational and public choice*). La Nueva Gerencia Pública ha funcionado, en cierto sentido, como puente de vinculación entre ambas.

La escuela austríaca es heredera de la teoría económica de Adam Smith y se expresa en la obra de Ludwig Von Mises y Friedrich Hayek. También aparece en la Nueva Gerencia Pública el pensamiento administrativo de Peter Drucker y viejos conceptos de las doctrinas clásicas administrativas, que adquieren nueva significación.

Asimismo, antes de que la Nueva Gerencia Pública fuera desarrollada por el mundo anglosajón, merece destacarse la obra de los franceses Gelinier, Messenet, Laufer y Burlaud "quienes formularon el esquema esencial de un nuevo manejo público varias décadas antes de que apareciera en el Reino Unido y Estados Unidos de América." (Guerrero 2004: 57)

Como se mencionaba arriba, históricamente la Nueva Gerencia Pública aparece en el contexto de importantes crisis que padecieron los países desarrollados en la década del '70 (crisis del petróleo) y los países en vías de desarrollo desde principios de los '80 (crisis de la deuda), en un marco de desarreglos institucionales y de impotencia de la política para garantizar los programas de derechos sociales y económicos de los ciudadanos.

Ante las crisis, el neoliberalismo va a plantear una configuración diferente del Estado y de sus relaciones con la sociedad pues se considera agotado el modelo del Estado moderno, que la Nueva Gerencia Pública va a identificar como "modelo weberiano." Los teóricos neoliberales consideraban agotado el modelo de intervención del Estado en la economía, por cuanto este modelo afectaba la espontaneidad de las relaciones de mercado a partir de la intervención de un Estado ficticio y burocrático, donde predomina el derecho administrativo como guía de las decisiones políticas. Como contrapartida, aparece el modelo gerencial, que se presenta como ágil, eficiente y moderno.

Por otra parte, con motivo de la tendencia a la especialización de las disciplinas científicas y a la reivindicación de independencia del derecho, de la política, de la economía y de las ciencias de la administración, se olvida el escenario en que se traban esas relaciones, "llamado arte del gobierno." (Guerrero 2004: 18) No sin ironía, Guerrero sostiene que de tal combinación no ha resultado "sino un ser mutante de difícil conceptualización, y de perfiles móviles y perpetuamente acomodables" (Guerrero 2004: 57)

Para cerrar esta sección dedicada a la complejidad conceptual de la Nueva Gerencia Pública, no puede dejar de mencionarse la dificultad de transferencia que plantea este paradigma. Desde que la Nueva Gerencia Pública pretende lograr administraciones orientadas a resultados, su transferencia exige siempre de parte de los estados un proceso de adaptación en el sentido de que "cada gobierno orientado hacia la reforma tendrá que considerar en qué grado y cómo estos rasgos clave pueden ser incorporados en sus sistemas de gerencia pública." (Ormond y Löffler 1999: 4)

## **2.2 Influencia del neoliberalismo y de la escuela de la elección racional**

La exposición general de la corriente que se iba a llamar neoliberalismo aparece en 1927 con el libro de Ludwig Von Mises llamado precisamente *Liberalismo* que puede ser considerado como el "acta de nacimiento del neoliberalismo." (Guerrero 2004: 80)

Los atributos esenciales del neoliberalismo pueden enumerarse a partir de los aportes de la Escuela Austríaca y que reseñamos a continuación:

a) *Individualismo* y subjetivismo: los grupos sólo actúan a través de la suma de las acciones y elecciones de individuos y son dichas elecciones las que explican los fenómenos económicos.

b) *Teoría del valor subjetivo*: la demanda de los consumidores se expresa en preferencias que se agregan durante el proceso de intercambio que tiene lugar en el mercado. No son ni los factores productivos ni la mano de obra lo que confiere valor ya que “el valor consiste más bien en las estimaciones subjetivas que hacen los consumidores individuales.” (Guerrero 2004, 93) Todo esto implica una teoría general sobre la conducta humana que rebasa los postulados clásicos que se fundaban en el mero afán de lucro. Se trata de una generalización de las pretensiones teóricas de la economía, hacia una teoría general del comportamiento humano, quedando asociada de modo definitivo la teoría subjetiva del valor de Von Mises a los principios del liberalismo.

c) *Criterio del costo de oportunidad*: sirve para que los productores calculen como se reflejan las oportunidades alternativas que deben sacrificarse, pues cuando se decide el empleo de un servicio productivo para un fin determinado, se excluyen automáticamente todos los demás usos alternativos.

d) *Criterio del costo marginal*: en todo diseño económico, los valores, costos, ingresos y productividad se determinan por la última unidad que se añade o se resta del total.

e) *Estructura temporal de la producción y el consumo*: las decisiones de ahorro han de reflejar las preferencias sobre el consumo en el futuro inmediato, distante o indefinido y garantizar que las inversiones se hagan según las producciones mayores que se espera obtener si se utilizan procesos de producción más dilatados.

f) *Principio de la soberanía del consumidor*: toda la actividad económica se analiza a partir de los deseos y valores que manifiestan los consumidores individuales cuando contratan un servicio o compran un bien. La combinación de estas preferencias individuales se articulan formando la demanda. “En una economía de mercado el capitalista, igual que el empresario y el trabajador, están al servicio de los consumidores.”(Guerrero 2004: 95) Por esta razón, a la economía de mercado se la conoce también como “democracia de consumidores”, pues el consumidor ejerce una especie de sufragio que determina el éxito o el fracaso de una oferta.

g) *Individualismo político*: sólo si los individuos gozan de plena libertad económica podrán desarrollar los derechos derivados de la libertad política. Por eso, cuando se restringe la libertad económica se extienden “las actividades coercitivas del Estado en el ámbito político, minando las libertades individuales esenciales en las sociedades capitalistas.”(Guerrero 2004: 88)

Ferraro también ha considerado a la escuela de la elección racional como "una de las principales fuentes de inspiración de la perspectiva neoconservadora del Estado o nueva derecha", de gran influencia en ámbitos académicos y políticos desde la década de 1970.(Ferraro 2009: 51) Esta escuela presenta una concepción antropológica muy emparentada con el pensamiento neoliberal, en cuanto supone que todas las personas son auto interesadas y actúan de forma racional de acuerdo a su interés eligiendo el comportamiento que maximice el propio beneficio y. Se trata, en efecto de una teoría del comportamiento no mercantil de traspolación de la conducta del individuo, que del ámbito del mercado se traslada a la escena política, explicando el sistema de elecciones o preferencias que asume el individuo en los procesos políticos. Esta teoría, junto a las teorías económicas de Milton Friedman, el liberalismo económico de Friedrich Hayek y el conservadurismo social de Irving Kristol, es una de las fuentes de inspiración de la

perspectiva neoconservadora del Estado o nueva derecha que se proyecta a partir de los gobiernos de Thatcher y Reagan, en Inglaterra (1979) y en los Estados Unidos (1980), respectivamente. La simpatía con que la nueva derecha acogió a la escuela de la elección racional se relaciona con la coincidencia ideológica en rechazar cualquier forma de intervencionismo estatal ya que “el Estado no es considerado aquí un árbitro imparcial, sino una especie de presencia invasiva, un Estado ‘niñera’ que pretende interferir con todos los aspectos de la vida.” (Ferraro 2009: 52)

Para esta visión, el Estado no interviene en la defensa del interés público sino para mejorar la posición de los propios empleados estatales, que al buscar la seguridad laboral, salarios más altos y perspectivas de carrera, terminan expandiendo la maquinaria estatal.

### **2.3. Rasgos organizativos y propuestas**

Si bien, las reformas de la Nueva Gestión Pública parten de los presupuestos teóricos de la escuela de la elección racional, "la esencia del modelo neogerencial es el neoliberalismo, es decir, la escuela neoclásica" de modo tal que vuelve otra vez la economía a mostrarse como el *substractum* del nuevo modelo de administración pública. (Guerrero 2004: 69)

En materia de empleo público, se aplican formas contractuales flexibles con una remuneración variable en función del rendimiento, que comprende el uso de amplios incentivos monetarios y que, como sostiene Nickson implican un auténtico “cambio en las relaciones laborales, al pasar de una carrera tradicional a una preferencia por contratos de tiempo limitado para personal directivo.” (Nickson 2002: 3) El resultado de



estas nuevas formas contractuales es la disolución de los sistemas de carrera que tradicionalmente distinguían al sector público.

Asimismo, la Nueva Gerencia Pública recurre de forma sistemática a las técnicas de gerenciamiento empresarial privado, como el *focus group* o grupos de discusión, que permiten obtener una visión profunda de la perspectiva de los participantes sobre los asuntos planteados para evaluar si se deben incluir en la agenda de las políticas públicas. Esto es interesante como recurso, pues la Nueva Gerencia Pública promueve la participación de los ciudadanos, a su manera, es decir, utilizando los recursos del *marketing*, donde las inquietudes y expectativas de los ciudadanos son recogidas bajo la perspectiva de que ellos son clientes del servicio público.

Para evaluarlos efectos de la implementación de políticas públicas, por otro lado, la Nueva Gerencia Pública promueve el trabajo de consultoría externa a la propia organización administrativa. Más que auditorías, se alienta realizar evaluaciones de los programas para medir la eficiencia, eficacia y economía desde una perspectiva gerencial, atendiendo a la transparencia del gasto público y sobre todo, a los resultados de esas políticas públicas.

Si bien los recursos organizativos mencionados caracterizan a la Nueva Gerencia Pública, el concepto capital que, a criterio de Guerrero, viene a renovar la esencia misma de la administración pública, es la noción de privatización de las funciones tradicionalmente públicas. En palabras del mismo autor, la Nueva Gerencia Pública puede ser entendida como una “criatura neoliberal, destacándose su esencia económica neoclásica.” (Guerrero, 2004: 55) Es decir que, para Guerrero, el componente ideológico resulta el rasgo más fundamental de la Nueva Gerencia Pública y es más

importante que cualquiera de sus aspectos organizativos. La tendencia privatizadora de la Nueva Gerencia Pública se desdobra en dos orientaciones básicas:

a) *La exo-privatización del Estado*: procedimiento en virtud del cual el Estado transfiere la producción de bienes y servicios a manos privadas. Es la misma gerencia pública la que asume el rol de cliente de las empresas que ofrecen dichos servicios.

b) *La endo-privatización del Estado*: es el fenómeno en virtud del cual el mercado se introduce dentro del Estado a partir de la sustitución de la administración burocrática por las metodologías, técnicas y nociones de la gerencia privada que favorecen el mercado interno. Como señala Guerrero, se trata de “un intento de reforma del sector público desde dentro.” (Guerrero 2004: 64) Este segundo aspecto del proceso de privatización, dice Guerrero, es “un cambio de foco de la privatización, la cual, de actuar originalmente hacia afuera, retorna y se introduce en los procesos de gestión pública para establecer un mercado interior.” (Guerrero 2004: 63-64)

La noción de endoprivatización es muy importante para entender algunos rasgos centrales de la Nueva Gerencia Pública, pues dicho concepto capta la orientación general hacia la incorporación de la gestión empresarial o corporativa como criterio de eficiencia de los organismos públicos. De aquí se derivan distintos principios:

a) *Privatización de los estilos gerenciales*: el referido proceso de endoprivatización de los mecanismos de gestión para la provisión de bienes y servicios públicos, pretende reemplazar el viejo paradigma de administración pública, introduciendo en su configuración herramientas provenientes del sector privado. Estas herramientas supuestamente deberían asegurar: i) una visión empresarial de la administración pública; ii) liderazgo efectivo sustituyendo a las relaciones de dominio

del sistema weberiano, iii) fomento de la innovación en todos los niveles administrativos, y iv) un mejoramiento de las relaciones con los clientes externos.

*b)Orientación al cliente:* de acuerdo con la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, el nuevo sujeto al que se destinan los servicios públicos del anterior Estado Benefactor ya no es el ciudadano, que exige ciertos estándares de cantidad y calidad en las prestaciones públicas, sino el cliente. Existen varias diferencias substanciales entre estos dos roles, ciudadano y cliente, una de las más importantes radica en que “en el primero se reconoce la existencia de un interés colectivo no equiparable a la suma de los intereses individuales, tal como se expresa en las relaciones de mercado.” (López2002: 21)

El "empoderamiento del cliente" (Guerrero 2004:59) tiene su correlato político en la “soberanía del cliente” que se expresa en que los resultados electorales están más relacionados con los niveles de satisfacción o insatisfacción de los usuarios y consumidores que con las plataformas ideológicas y las campañas electorales.

*c)Los mecanismos tipo mercado (MTMs):* consecuencia importante del postulado anterior son los nuevos mecanismos que operan en la administración conocidos como *contracting out*, cargos al usuario, vouchers y agentificación. El mecanismo *contracting out* (contratación por afuera) implica la transferencia de la responsabilidad en la provisión de servicios públicos del Estado al sector privado, siendo los servicios más requeridos los de limpieza, mantenimiento e impresión gráfica. Esta modalidad, según Ormond y Löffler, se justificaría en razón de los resultados obtenidos en estudios según los cuales “se puede lograr un ahorro sostenido de alrededor de un 20% contratando externamente actividades, al tiempo que se mantienen o se mejoran los niveles de calidad del servicio.” (Ormond y Löffler 1999: 7-8) Los *cargos al usuario* consisten en el pago directo de los servicios, lo que resulta también en una ecuación de

mercado que le permite al organismo público evaluar la relación entre costos y beneficios como si fuera una empresa.

Ormond y Löffler, que son por cierto fuertes defensores de esta concepción “empresaria” de la gestión pública, sostienen que los servicios estatales se tornarían más eficaces si los proveedores entendiesen a los usuarios como clientes. Y agregan que, por supuesto, “el cobro al usuario ofrece un marco para el desarrollo de los mercados y de la competencia.” (Ormond y Löffler 1999: 8) Los *vouchers* o *vales* confeccionados a nombre de las personas que específicamente reciben el servicio público, les permitirían a éstos y exigir de sus proveedores públicos una prestación mejor en términos de competencia de mercado, por la supuesta posibilidad de cambiar de proveedor. Es así que, con los vouchers, “los individuos adquieren títulos sobre un bien o servicio que pueden hacer efectivo ante proveedores específicos, quienes los transforman en dinero ante una agencia de financiamiento.” (Nickson 2002: 6)

Finalmente hay que destacar como un fruto directo de la orientación al cliente la *agentificación*, que supone una nueva concepción sobre los principios jurídicos que tradicionalmente han regido en las administraciones públicas, porque estas agencias no se relacionan con el órgano ministerial por un principio de jerarquía sino por acuerdos contractuales que tipifican objetivos de desempeño. Nickson explica que “hay una clara distinción entre la política estratégica del gobierno central y las funciones operacionales de las agencias del gobierno.” (Nickson 2002: 2)

d) *Creación de mercados interiores*: la Nueva Gerencia Pública genera dentro de la propia administración pública mercados interiores que le imprimen una nueva orientación a la gestión, lo que se hace evidente en diversos. En primer lugar, en vez de asignación pública fija de recursos, debe haber un gerenciamiento financiero por parte de la dirección de la agencia. Los servicios se privatizan y, a nivel de la

macroeconomía, en lugar de redistribución por mecanismos impositivos, se aplican incentivos a la competitividad, como es la reducción de impuestos a las grandes empresas. Finalmente, en el mismo sentido, la regulación pública viene a ser reemplazada por una amplia desregulación. (Guerrero, 2004: 63)

*e) La competencia:* Cerramos este cuadro de rasgos esenciales de la Nueva Gerencia Pública con la idea de competencia que asumen las corporaciones públicas dentro del mercado de servicios. Esto hace que las organizaciones públicas terminen adoptando "más una orientación lucrativa, que una orientación de interés público." (Guerrero 2004: 65) La supuesta ventaja de este nuevo esquema es que se elimina la posición monopólica que los gobiernos acostumbraban a discernir en favor de los proveedores estatales, siendo reemplazada por una red de servicios basada en el sistema de precios.

*f) Base organizativa y operacional de la Nueva Gerencia Pública:* los rasgos definidos como inherentes a la concepción de la Nueva Gerencia Pública, se complementan con los siguientes aspectos que configuran su base organizativa y operacional:

*i) Enfoque empresarial-gerencial:* como se destacó, la expresión inglesa *public management* es el reflejo de la aplicación de la perspectiva gerencial al ámbito público, que redundaba en la libertad de manejo de las oficinas públicas por parte de gerentes profesionales que ejercen un "control activo, visible y discrecional" (Guerrero 2004: 66) sobre ellas.

*ii) Gerencia por objetivos y resultados:* antepone los resultados a los procedimientos, evaluando la eficiencia en la consecución de los objetivos mediante estándares explícitos de rendimiento y definición de "indicadores de éxitos" (Guerrero 2004: 67)

En el mismo sentido Nickson entiende que este cambio de perspectiva "implica dar un mayor énfasis a la distribución de recursos con base en resultados, a los acuerdos de

desempeño y a pagos relacionados con el desempeño” (Nickson 2002: 2-3) Un ejemplo histórico de esta noción, lo encontramos en la Carta Ciudadana del Reino Unido, destinada a los clientes públicos y que fija los estándares mínimos a cumplir por los servicios gubernamentales.

*iii) Agenciación:* la idea inspiradora de esta reforma es dotar a las agencias de flexibilidad y libertad de acción en el juego del mercado, con la característica de autodeterminación en la administración de sus propios presupuestos. Este es quizá uno de los rasgos más distintivos del nuevo manejo público, o lo que es lo mismo, "la agenciación es uno de sus frutos más representativos"(Guerrero 2004: 68).

*iv) Reducción de costos:* respecto a la Nueva Gerencia Pública nos dice Guerrero que "el fin supremo que persigue consiste en disminuir los gastos de gobierno" (Guerrero 2004: 68) Este propósito se verifica en el aumento de la eficiencia en la asignación de los recursos públicos, la disminución de las erogaciones del gobierno, la aplicación de un criterio estricto en el control de los gastos, la optimización de la eficiencia laboral y la desestimación de los planteos sindicales que pongan en riesgo esta eficiencia.

#### **2.4. Breve revisión crítica de la Nueva Gerencia Pública**

Cuando Hood utiliza la expresión “a public management for all seasons” (un gerenciamiento público para todas las estaciones) para referirse a las pretensiones de universalidad de este paradigma, explica esta reivindicación a partir de la mentada “neutralidad política” de la que gozaría este paradigma y sobre la cual nos vamos a detener.

Es necesario revisar este “aséptico” postulado, como señala con agudeza Chica.(2011)La Nueva Gerencia Pública se erige como una nueva forma de racionalidad administrativa que se propone transformar las relaciones interpersonales e interorganizacionales, lo que “se resume en la búsqueda de una cultura organizacional creada conforme a las imágenes de la lógica empresarial y de los negocios privados dentro del aparato del Estado.” (Chica 2011: 60)

En esta breve revisión crítica, vamos a hacer notar que la lógica empresarial se desarrolla en un ámbito valorativo totalmente distinto al ámbito propio de la administración pública: mientras el sector empresarial tiene como fundamento la eficiencia del individuo en el mercado, la administración pública se funda en la ética del bienestar general y en consecuencia los marcos normativos son distintos.

En esta línea argumentativa, López entiende que la limitación fundamental de la que adolece el paradigma neogerencial es la dificultad de trasladar la lógica empresarial al sector público, que se rige por valores colectivos y por un ejercicio de gestión interinstitucional de políticas públicas. (López2002: 8)

Se puede ver en estas observaciones una de las objeciones más importantes contra la Nueva Gerencia Pública, que ya el propio Hood había considerado en el artículo que muchas veces se considera como punto de partida de todo el movimiento (Hood 1991: 9). Hood, sin embargo, rechazaba ese argumento pues consideraba que, cuando se pretende debatir en torno a valores de la administración, se encubren valores ideológicos y políticos que nada tienen que ver con la idea de “buena administración”. En última instancia, la réplica de Hood es una defensa de la neutralidad valorativa de la gestión pública.

Ahora bien, cuando se introduce la lógica empresarial dentro de los ámbitos públicos, se está generando, en opinión de Chica “un nuevo concepto de lo público” con

una racionalidad propia, que reconfigura “los valores que orientan la consecución de los fines de las organizaciones públicas y afectan la manera en que se diseña la capacidad organizacional estatal y no estatal.” (Chica Vélez 2011: 60)

Un ejemplo muy claro de esta reconfiguración de valores que implica el paradigma de la Nueva Gerencia Pública fue mencionado arriba, se trata del cambio del sujeto receptor de los servicios públicos, que de “ciudadano” se transforma en “cliente.”

Esta transformación de roles hace que se haya caracterizado al neogerencialismo como una orientación de reformas que puede conducir a la “negación de la ciudadanía” convirtiendo a los gobiernos en el rol de proveedores de servicios a cambio de una contraprestación, desconociendo así los objetivos de bienestar general y de promoción de valores político-constitucionales en las políticas estatales. (López2002: 20)

Finalmente, como López hace notar, para que la Nueva Gerencia Pública no se convierta en una negación de los valores éticos, de ideas del bien común y del respeto a la ciudadanía, propios del Estado de Derecho, deberá establecer mecanismos de adaptación y reconceptualización del sector público, aplicando los principios de gestión privada, en la medida que no se contrapongan con los valores fundamentales del sistema administrativo. Promover una administración más ágil y descentralizada no debe divorciarse del fortalecimiento de la sociedad civil teniendo en cuenta que, para lograr una ciudadanía activa, debe promoverse una perspectiva “sociocéntrica” antes que “mercadocéntrica” (López2002: 21)



### **3. Experiencias de neo gerencialismo en el mundo anglosajón**

#### **3.1. El caso de Nueva Zelanda**

La Nueva Gerencia Pública se originó en Nueva Zelanda a comienzos de la década de 1980 mediante un programa de reformas administrativas llevadas adelante por el gobierno, inspiradas en la Escuela de Chicago.

Una de las razones históricas, alegadas para justificar su implementación en Nueva Zelanda fueron los graves problemas financieros que tuvo este país a partir de la década del '80. Tales problemas fueron la base para cuestionar el modelo de Estado de Bienestar, que hasta entonces había asegurado en Nueva Zelanda uno de los estándares de vida "más altos del mundo." (Ferraro 2009: 126) Pero el costo financiero de este modelo se volvió excesivo en la percepción de las élites políticas, debido a la competencia de las nuevas economías emergentes del Pacífico y la caída del volumen de las exportaciones hacia el Reino Unido.

Las reformas en Nueva Zelanda se propusieron rediseñar la administración pública a partir de dos caminos: la privatización de los servicios considerados tradicionalmente públicos y diseños organizativos que obligaron a los agentes estatales a conducirse como si fueran actores del sector privado. Este proceso de reformas contiene distintas etapas:

- a) La primera etapa (1978-1985) correspondió a la introducción de las primeras técnicas de gerenciamiento del sector privado en el gobierno.
- b) La segunda etapa (1986-1991) supuso la masiva incorporación de mecanismos de mercado que incluyeron: fragmentación de la organización burocrática en nuevas

agencias desconcentradas, contratos de provisión y sistemas de motivación basados en remuneración de acuerdo al rendimiento.

c) La tercera etapa (1992-1996) intentó corregir los problemas resultantes de la aplicación de las reformas, a partir de retomar una visión panorámica o de conjunto respecto de la fragmentación causada en las etapas anteriores.

Uno de los principales problemas que generó la aplicación a ultranza de la Nueva Gerencia Pública en Nueva Zelanda fue la falta de coordinación entre las numerosas agencias de gobierno, que tuvieron un crecimiento exponencial durante la primera etapa. A partir del año 1988 se crearon 217 agencias desconcentradas, cada uno de estos organismos con su propio sistema de empleo y completa autonomía financiera y de gestión. (Ferraro 2009: 129) En el ámbito de la educación, por su parte, fueron 2.600 las escuelas que adquirieron también esa completa autonomía financiera y de gestión.

Ya se notaban problemas de coordinación, pero este modelo entró definitivamente en crisis cuando, a partir de un accidente por el derrumbe de una plataforma de observación del paisaje en un paraje denominado “Cave Creek” que causó la muerte de 14 estudiantes, se pusieron en evidencia las deficiencias graves en el sistema de contrataciones de personal técnico y la dificultad jurídica de asignar responsabilidades a los funcionarios. Como respuesta a este problema se propuso la fusión de agencias similares y la creación de redes entre ellas. Asimismo, se destacó la preocupación por disponer de información cualitativa sobre los resultados.

Además, luego de unos años de la aplicación del modelo de radical desconcentración en agencias, se percibió una notable caída en los estándares éticos del servicio público. Se postuló por esto, como instancia superadora, el restablecimiento de

los valores del servicio público, con énfasis en las carreras profesionales, incentivos a la formación ético profesional y reducción en el uso de consultoras privadas.

Otro serio problema que se manifestó como consecuencia de las reformas neozelandesas fue la separación entre los organismos que diseñan las políticas públicas, compuestos por asesores que residían en la capital y las numerosas agencias desconcentradas que asumieron un rol meramente operativo. Si bien esta modalidad fue eficiente en el corto plazo, a la larga llevó al desconocimiento, entre los órganos de asesoramiento y formulación de políticas, de los aspectos operativos, dificultando o haciendo imposible su monitoreo. Para afrontar este problema, se puso mayor énfasis en los resultados a largo plazo y construcción de capacidad así como un ámbito de libertad gerencial, pero en el marco de códigos de conducta de mayor colaboración.

A partir de una revisión crítica de estos problemas, Nueva Zelanda se cuenta entre los países que intentan buscar una síntesis entre principios gerencialistas y el modelo burocrático weberiano.

### **3.2. El caso de Australia**

En 1983 asumió el poder en Australia un gobierno laborista, cuyo primer ministro, Hawke, se caracterizó por aplicar un sistema de reformas de gestión pública inspirado en el paradigma político del racionalismo económico. Como existía una gran homogeneidad entre los funcionarios a cargo de las agencias centrales y los altos ejecutivos, terminó por desarrollarse una clase hegemónica que logró copar todo el establishment ejecutivo. Esta nueva clase de funcionarios, que provenían del sector

profesional relacionado con la economía y los negocios, compartía una concepción de la administración pública altamente racionalizada, cuyo leitmotiv era el mejoramiento de la gestión, muy diferente a los funcionarios que dirigían hasta entonces la administración del país, que estaban sobre todo comprometidos con la idea de una administración del gobierno transparente y equitativa.

Ya desde un principio las reformas australianas eliminan la Comisión del Servicio Público (*Public Service Board*) y trasladan la autoridad sobre la gestión del personal público al Ministerio de Economía y Finanzas (Barzelay, 2001: 26). Esta reforma incluyó también a todo el personal del sistema educativo, que vino a quedar bajo la autoridad del mismo ministerio.

La reforma de la gestión pública en Australia se integraba en el marco de una reforma general del Estado, cuyos principales fueron los siguientes:

a) Implementación de políticas macroeconómicas que descendían hasta las políticas del mercado laboral, y luego, en sentido horizontal, hasta las políticas de educación. (Barzelay 2001: 26)

b) Políticas nacionales, en cualquier caso, enderezadas a mejorar la eficiencia y la eficacia de la administración estatal, pero intentando evitar recortes masivos de salarios en el sector público (Barzelay 2001: 26).

c) Incorporación al sector público de elementos estructurales y prácticas del sector privado.

A poco de asumir, el Primer Ministro Hawke designó un comité de investigación y propuestas sobre reformas de la gestión pública, del que surgieron tres iniciativas decisivas: a) planeamiento corporativo, b) gestión y diseño presupuestario de programas y c) mejoramiento de la gestión financiera en todas las oficinas del servicio público para que los funcionarios de alto nivel desarrollaran una clara conciencia del gasto y un

conocimiento preciso de las implicancias de sus decisiones sobre los recursos. En un siguiente informe, el comité de investigación apoyó firmemente el lema de “gestión por resultados.” (Barzelay 2001: 29) En ese informe se recomendó que los funcionarios departamentales y ministros utilizaran procesos de “planeamiento corporativo” para acordar las metas, estrategias y prioridades. (Barzelay 2001: 29) Planeamiento corporativo se refería por supuesto a la inclusión de técnicas de gerenciamiento empresario en la planificación pública, particularmente el presupuesto por programas, es decir ligado con un programa específico de política pública (no con el ministerio o secretaría) de modo de poder hacer análisis de costo-beneficio y contratar personal ligado al programa (precarización).

Finalmente, todas las diferentes ideas, iniciativas y reformas puntuales quedaría sintetizadas y definidas en un amplio programa, que viene a denominarse (de manera sintomática de la orientación de esta corriente de ideas) “Programa de Mejoramiento de la Gestión Financiera”( *Financial Management Improvement Program*) en 1986.

Como consecuencia de la aplicación de este programa se profundiza la descentralización de los sistemas presupuestarios y se produce una gran delegación de responsabilidades de gestión presupuestaria y financiera, aunque bajo la supervisión general del Departamento de Finanzas, que buscaba ejercer un fuerte control del gasto. Asimismo, se introdujo un sistema de mantenimiento de fondos, por el cual los fondos no gastados podían pasar a una nueva cuenta y emplearse para otros destinos presupuestarios, una medida evidentemente dirigida a evitar el tipo de gastos cuyo único propósito es agotar el presupuesto de un programa.

A modo de observación final de esta sección, podemos anotar que el programa australiano fue considerado exitoso, al menos en lo que respecta a una administración

más eficiente de la recaudación y gasto públicos. Una clave para este éxito del programa fue la plena identificación con sus objetivos de las tres agencias centrales del Poder Ejecutivo, a saber, el Primer Ministro y el Gabinete, así como el Ministerio (Departamento) del Tesoro y el Ministerio de Finanzas, cuyo personal directivo compartía un mismo criterio de racionalismo económico. En este ámbito, por primera vez se produce en Australia el fenómeno de una “simbiosis” entre los altos ejecutivos políticos y los funcionarios superiores, es decir una clara politización del sector directivo del personal permanente del Estado, que hasta entonces tradicionalmente mantenía su neutralidad ante las iniciativas políticas del gobierno. Si bien, en síntesis, se consideró exitosa la implementación del programa de reformas, no cabe duda que la pérdida de profesionalismo e imparcialidad de la alta dirección pública causó un perjuicio en términos políticos y de gestión al Estado en Australia. (Barzelay 2001: 29)

### **3.3. El caso del Reino Unido**

Las políticas de reforma de la gestión pública en el Reino Unido comienzan con los gobiernos conservadores de Thatchery Major. La administración Thatcher se caracterizó por un liderazgo gerencialista y eficientista, que condujo a la creación de mecanismos de Nueva Gerencia Pública en el centro mismo de la administración. Así por ejemplo, un “consejero de eficiencia” (*efficiency adviser*) se ubicó en la órbita misma de la oficina de la Primer Ministro, con competencias de supervisión y también ligadas con la selección y formación de los cargos de alto nivel en la función pública. (Barzelay 2001: 32)

Por su parte, en la oficina del Gabinete de Ministros se ubicó también una “unidad de eficiencia” y el equipo de trabajo que planificaba el programa de

reformas, que se denominó “programa de los próximos pasos” (*next steps*). Al igual que en el caso de Australia, se debe destacar el fuerte liderazgo político detrás de las reformas, encabezado por Thatcher y con directivos estrechamente identificados con el programa político ideológico de la Primera Ministra. (Barzelay 2001: 33)

Una segunda vía institucional a la que se recurrió para promover las reformas fue el Departamento del Tesoro, que absorbió funciones de otras oficinas públicas suprimidas y se convirtió en una pieza vital para la aplicación de las políticas de reforma de la gestión pública y termina, en cierto sentido, como "principal foco de responsabilidad en el centro de la gestión gubernamental." (Barzelay 2001: 33)

Major, sucesor de Thatcher, además de continuar con el programa *próximos pasos*, desarrolló un serie de nuevas iniciativas en el ámbito de la gestión pública creando, entre otras medidas, una cartera ministerial *ad hoc* para llevar adelante la reforma de la gestión del sector público, conocida como *Oficina para el Servicio Público y la Ciencia (Office for Public Service and Science)*.

Otra iniciativa importante fue la creación del modelo de *Carta Ciudadana*, que obliga a los proveedores de prestaciones públicas a publicar estándares de calidad, los que habrían de permitir medir el grado y la eficiencia del cumplimiento de las prestaciones. Relacionada con la Carta Ciudadana, se implementa también la *Competencia de Calidad*, que buscaba realizar pruebas de mercado de los servicios públicos mediante procedimientos de mercadotecnia (*marketing*).

Con todo, Barzelay concluye su análisis de las reformas británicas afirmando que estas reformas no alcanzaron la consistencia necesaria por diversas razones, tal como la falta de un discurso doctrinario consistente en gestión pública (todavía no estaba del todo consolidada en aquella época la orientación neogerencialista), el escaso liderazgo de Major, que no fue capaz de coordinar de manera efectiva una burocracia

fragmentada y, finalmente, la excesiva politización de la reforma de la gestión, que ya venía en herencia de Thatcher, como vimos arriba.

El panorama de las iniciativas del gobierno de Major se completa con la llamada Iniciativa de Gestión Financiera (*Financial Management Initiative*) del año 1983. Este programa pretendía concretar la idea de una “gestión responsable” que comprendía tres elementos: a) acceso ilimitado a la información por parte de los ministros para facilitar el cumplimiento de los fines de eficacia y eficiencia en sus respectivos departamentos, b) fijación de programas de gasto consciente y c) transferencia de la responsabilidad de la ejecución presupuestaria a los gerentes de primera línea.

Otra vez, el éxito de esta iniciativa fue muy escaso y se produjo una desilusión generalizada con el nuevo sistema ya a partir de 1986, cuando se introduce un programa diferente de implementación de gastos, para reemplazar al anterior. A modo de conclusión diremos que la Iniciativa de Gestión Financiera fracasó como estrategia para el cambio por varias razones: a) dilación en el incremento de personal y otras categorías presupuestarias, b) prioridad otorgada por el Tesoro a las metas de eficiencia, c) déficit de pericia dentro de la gestión pública, especialmente respecto del personal contable y d) descuido por parte de los ministros de mantener la filosofía que había inspirado a la FMI.

### **3.4. El caso de los Estados Unidos**

La reforma del sector público en los Estados Unidos se constituyó como un tópico fundamental en la agenda presidencial durante el gobierno de Clinton a partir de 1993 y constituyó un asunto central durante al menos el primer mandato completo con su propuesta de “reinención del gobierno”.(Barzelay 2001: 37) En ese entonces,



existía una clara demanda de la sociedad para reducir el déficit de presupuesto público y por lo tanto realizar ahorros en la función pública en materia de personal y gastos.

El gobierno de La Clinton se hizo cargo de esta situación, y a partir de la creación del programa de *Revisión de Desempeño Nacional (National Performance Review)*, conocido por sus siglas en inglés como NPR, se produjo un hito en la historia de las reformas en gestión pública desde la Casa Blanca, identificado especialmente con la figura del vicepresidente Al Gore, pues el proyecto se organizó desde la oficina del vicepresidente. (Barzelay 2001: 39)

Muchos de los principios que nutrieron las reformas americanas fueron aportados por Osborne y Gaebler en su libro, verdadero *best-seller* durante la campaña presidencial, llamado *Reinventing Government* (Osborne y Gabler 1994). Estos principios plasmaban criterios típicos del gerencialismo, sobre todo en el ámbito privado, como son la gestión de calidad total, la reingeniería de procesos y una nueva cultura organizativa dirigida al servicio del cliente y la reducción y flexibilización del personal.

Animado por estos principios, el programa de reformas promovido por Al Gore se proponía realizar, entre otros objetivos: a) diversos cambios en el sistema federal de contrataciones para conferirle mayor flexibilidad; b) transferencia de mayores competencias para decidir sobre contrataciones y despidos alas áreas de gestión de personal; c) implementación dela nueva ley *Acta de Desempeño y Resultados de Gobierno* del año 1993, que introducía análisis cuantitativos de rendimiento en el desempeño de los empleados del gobierno federal; d) programa de fijación de estándares de calidad en el área de servicios públicos mediante Cartas de Servicios, una iniciativa originada en el Reino, como vimos en la sección anterior; y finalmente, e)

una campaña de difusión de ideas destinadas a afianzar los principios del “mejor trabajo al menor costo” en las oficinas del gobierno federal.

En su momento, el programa de reformas del gobierno de Clinton fue considerado como muy adelantado y logró granjearse el apoyo de los principales líderes políticos en el gobierno, así como de los funcionarios de carrera e incluso de los sindicatos. Este éxito puede explicarse por un gran trabajo con los medios de comunicación para instalar el tema de la reforma (Barzelay 2001: 38). El programa de reformas contribuyó al alto grado de aprobación por la figura del propio presidente. También fue un tema importante de la agenda política del gobierno, que lo presentó como un logro político que contrarrestaba el avance de los republicanos en el Congreso, al conferirle al presidente mayor control sobre la burocracia. Finalmente el vicepresidente Gore también se benefició políticamente al aparecer como un líder con realizaciones propias en el área de la administración, frente a un rol clásico más bien decorativo que se atribuye a los vicepresidentes (con claras excepciones, como el caso posterior de Dick Cheney en el gobierno de Bush Jr.).

### **3.5. El caso de Canadá.**

El caso canadiense, si bien registra una serie de políticas de acción claramente enmarcadas dentro del paradigma reformista de la nueva gestión pública, tuvo niveles de éxito bastante modestos en relación a los otros países reseñados.

Algunos cambios significativos durante la era del Primer Ministro Mulroney, a partir de 1984, se produjeron en relación a los siguientes aspectos:

a) La gestión financiera concedió a los distintos departamentos la facultad de mover fondos entre las distintas cuentas de gastos, liberando al mismo tiempo los controles en

los niveles del personal. De modo que se introduce aquí de entrada la flexibilidad que es tan importante para el neogerencialismo.

b) La producción de servicios públicos se orientó a la satisfacción de los usuarios, entendidos ahora como clientes.

c) Se acordó un amplio margen de discrecionalidad a los departamentos para seleccionar a proveedores de servicios, es decir la práctica de la tercerización de ciertos servicios de infraestructura como pueden ser limpieza y mantenimiento, que luego se iba a extender a muchos otros países y administraciones.

Durante la década de 1980 se llevaron adelante otras dos iniciativas de importancia para profundizar las reformas neogerenciales en Canadá:

a) El programa conocido como *Autoridad y Responsabilidad Ministerial Acrecentada (Increased Ministerial Authority and Accountability)*, cuyo propósito fue consolidar la responsabilidad por los resultados de organismos y agencias de gobierno. Como recomienda la Nueva Gerencia Pública, se comenzaron a establecer objetivos de tipo cuantitativo y una serie de incentivos para alcanzarlos, tal como por ejemplo que los organismos que lograsen mejores resultados verían reducidos los controles administrativos sobre ellos. Este programa, sin embargo, sólo se aplica en menos de un tercio de los departamentos gubernamentales.

b) En el año 1989 se lanza otra iniciativa conocida como *Public Service 2000* que pretendía una gran renovación interna de la administración canadiense a partir de una evaluación extensiva, pero que no produjo ninguna transformación substantiva. Se empieza a lidiar aquí con el carácter muchas veces vacuo de las evaluaciones cuantitativa de rendimiento que son impuestas desde arriba y a las que los jefes operativos responden confiriendo calificaciones máximas o muy cercanas al máximo a todo el personal.

Para Barzelay, el fracaso de estas iniciativas responde en buena medida a la ausencia de un apoyo sólido y continuo por parte de los ministros del gobierno, pues estos directivos no eran receptivos a las incipientes doctrinas de la nueva gestión pública. (Barzelay 2001: 41) Los ministros, agrega Barzelay, priorizaron el seguimiento de una agenda de contenido político, relegando a la categoría de “preocupación burocrática interna” todo lo relativo a reformas de la gestión pública. Es hasta cierto punto natural que Barzelay, como partidario de la Nueva Gestión Pública, culpe por el fracaso de las reformas a los ministros. Pero lo que vemos aquí es, otra vez, el carácter de imposición “desde arriba” que ha acompañado a las reformas neogereenciales en prácticamente todas las situaciones donde fueron aplicadas. En este caso, hasta los propios ministros del gabinete percibieron a estas reformas como una imposición decidida unilateralmente por el Primer Ministro (el estilo de gestión del propio Mulroney tenía esta deficiencia, como se ha reconocido en innumerables ocasiones).

Finalmente, a partir de la década de 1990, comienza en Canadá un período de revisión de las reformas de gestión aplicadas en el decenio anterior, porque la agentificación, como en otros casos, produce a una excesiva fragmentación de la función ejecutiva de gobierno. En el año 1992, por ejemplo, se decide reducir el número de departamentos de treinta y dos a veintitrés. En años posteriores se continuó con la fusión de organizaciones semiautónomas, cuyas delimitaciones de competencias se habían vuelto entretanto confusas.

## **Conclusiones del Capítulo**

La Nueva Gerencia Pública es un fenómeno complejo conceptualmente y multívoco, y se refiere a diversas corrientes de pensamiento global sobre Administración Pública, que promueven aplicaciones prácticas de reformas estatales y administrativas de países tanto desarrollados como en vías de desarrollo.

Tienen pretensiones de atemporalidad, de universalidad, de permanente vigencia, de innovación, de aplicación general, cualquiera sea el contexto o realidades nacionales a pesar de las dificultades de transferencias, que puede abarcar a todas las competencias estatales. Presume de apoliticidad, imparcialidad o neutralidad política, en términos de partidos políticos con ideologías en pugna, más allá de su clara afinidad con la nueva derecha o la derecha neoconservadora y filiación con la economía neoclásica y, por ende, de la economía de la escuela austríaca y de la economía de la elección racional o elección pública.

Su génesis histórica, una vez superado el periodo de estancamiento luego de la Segunda Guerra Mundial, puede explicarse a partir de los años setenta cuando los países desarrollados experimentaron reducción de las tasas de crecimiento económico, por la crisis del petróleo, situación que se extendió luego a los países en vías de desarrollo, aunque con mucho mayor dramatismo, por la crisis de la deuda.

Al carecer de garantías el cumplimiento de los derechos sociales y económicos, esta realidad llevó a que se percibiera de modo muy negativo la eficiencia de las burocracias, hecho concomitante al inicio de la existencia de los modelos neoliberales. Éstos consideraron agotado el modelo de Estado moderno, y en particular el Estado de bienestar, y de la intervención estatal en la economía, y postularon al modelo gerencial como ágil, eficiente y moderno

En la década siguiente se iniciaron las grandes reformas estatales en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Suecia y los Estados Unidos. Los nuevos escenarios motorizaron, a su vez, nuevos y numerosos estudios sobre la gestión pública y la organización del Estado.

Ya hacia los años '90, los grandes organismos internacionales de crédito impulsaron (e impusieron) reformas en similar sentido, donde la flexibilización laboral de los agentes públicos, diagramación de presupuestos vinculados al desempeño de la organización por resultados, rendiciones de cuentas de inversión y transparencia en la ejecución de los gastos fueron los puntos sobresalientes.

Las experiencias de casos en los países del mundo anglosajón analizados como Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, permiten asumir algunas conclusiones.

Nueva Zelanda busca superar la fragmentación causada por la excesiva cantidad de agencias creadas y la falta de coordinación de funcionamiento en las mismas hasta los estándares éticos profesionales del empleo público, se busca realizar una síntesis entre el modelo burocrático weberiano y el neogerencialista.

Australia tuvo un resultado exitoso desde la eficiencia de la administración de los recursos y la ejecución del gasto público, pero como debilidad exhibe la falta de profesionalismo e imparcialidad en el sector estatal, lo que ocasionó un perjuicio en términos políticos y de gestión del Estado.

En el Reino Unido luego de éxitos iniciales, los resultados finales no lo son pues las estrategias empleados terminaron sucumbiendo ante incorrectas gestiones del personal y de la administración y pérdida de los principios que guiaron las reformas al principio.

En Estados Unidos, el éxito estuvo asegurado por el apoyo político logrado tanto de los propios líderes en el gobierno, por los funcionarios de carrera y por los sindicatos, apoyo en gran parte sustentado en campañas de comunicación.

En Canadá hubieron éxitos relativos en comparación con los otros países, pero pronto se diluyeron pues las reformas no se incorporaron dentro de la agenda política ministerial sino que se relegó a una cuestión burocrática interna, y porque, además, fueron impuestas desde arriba sin consenso alguno. Actualmente se encuentra en una etapa de revisión las reformas neogerenciales, sobre todo por la excesiva fragmentación de la función de gobierno por las agencias.

Con lo visto, salvo éxitos esporádicos, las reformas emprendidas en el mundo anglosajón considerado, no son alentadoras como modelos a seguir, pues terminan minando los cimientos del propio sector público, que pretenden reformar y terminan causando daños bajo apariencia de mejoras.

Quizás el factor preponderante es la concepción del Estado y de la Administración Pública desde la visión del empresario exitoso de la economía privada y la incorporación de esa cosmovisión a todo el espectro y a todos los aspectos estatales y organizacionales de la burocracia: el “nuevo” espíritu empresarial debía sustituir al espíritu público estatal tradicional. En realidad, el adjetivo “público” es sólo un detalle semántico.

La disolución de los sistemas meritocráticos profesionales de carrera del sector estatal por acuerdos laborales flexibles y con amplios márgenes de maniobras; el relego de funciones tradicionalmente públicas, en las formas de exprivatización y de endoprivatización del Estado; el reemplazo del interés colectivo (del ciudadano) por el interés individual (del cliente o usuario); evaluaciones de costo beneficio, propias de las empresas, para tomar decisiones de asuntos públicos; la sustitución del esquema

jerárquico ministerial por un esquema agentificado y gerencial donde priman los acuerdos en materias estratégicas o de interés público; el relevo de la regulación estatal por la desregulación; el cambio de la orientación lucrativa particular por la orientación pública general; la centralidad en los resultados y no en los procedimientos; y la reducción de costos como objetivo final de las reformas estatales parecen describir esencialmente a estas corrientes tributarias de la Nueva Gerencia Pública.

Los modos o las apariencias son varios, pero en todos los casos estamos ante una verdadera nueva cultura organizacional que pretende reemplazar la noción misma de Estado como comunidad ética y jurídica, de servicio público y de interés general por una versión empresarial de la función pública, de maximización de beneficios y recursos económicos de un mercado orientado por el solo interés lucrativo sin trascendencia axiológica alguna, que incluso llega a negar la ciudadanía, contraponiéndose desde luego, al Estado Constitucional de Derecho.



## 5. Bibliografía

BARZELAY, Michael (2003), *La Nueva Gestión Pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica), 171 páginas. 1ª Edición: *University of California Press*, 2001. Título original *The New Public Management*. Traducción de Ariel Dillon.

BARZELAY, Michael (2003 b), *La Nueva Gestión Pública: Invitación a un Diálogo Cosmopolita*. En *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XII, Nro. 2, II Semestre, México, pp. 241-251.

DASSAUGE LAGUNA, Mauricio (2009), *¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición*. En *Revista Chilena de Administración Pública*, Nro. 13, Junio, pp. 23-51.

ECO, Humberto (2007), *Cómo se hace una tesis*, (Barcelona: Gedisa), 233 páginas. Traducción de Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez

FERRARO, Agustín (2009), *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública), 230 páginas

GUERRERO, Omar (2004), *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en Administración Pública* (México D.F.: Distribuciones Fontamara. S.A), 275 páginas

HOOD, Christopher (1991), *A Public Management for All Seasons*, *Public Administration*, London, Vol. 69, No. 1 (spring), pp. 3-19.

LOPEZ, Andrea, (2002) *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. En Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 68, Serie 1, INAP. pp. 3-28.

NICKSON, Andrew (2002) *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro. 24, Octubre, Caracas, pp. 1-15.

ORMOND, D. y LÖFFLER, E. (1999) Nueva Gerencia Pública: ¿que tomar y que dejar? (Public Management: what to Take and what to Leave). En Revista del CLAD. Reforma y Democracia, Nro. 13, Febrero, Caracas, pp. 1-20

CHICA VÉLEZ, Sergio (2011) Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. En Revista Administración y Desarrollo, Vol. 53, Nro. 39, enero-junio, pp. 57-74.

## **CAPÍTULO II**

### **La Nueva Gerencia Pública en América Latina**

#### **Introducción**

El informe que aquí presentamos tiene por objeto examinar, desde una perspectiva crítica, las circunstancias políticas, económicas y sociales que configuran el contexto en el cual ingresa el paradigma de la Nueva Gerencia Pública en América Latina.

Este contexto, en el que sobresalen con lastimosa evidencia los problemas de la pobreza, la desigualdad, el endeudamiento externo, la corrupción extendida y la falta de gobernabilidad, ha jugado como condicionante del éxito de las reformas introducidas en el sector público de los países de la región durante las décadas de 1980 y 1990.

Abordamos de manera sistemática los ejes de la reforma neogerencial, destacando la importancia de los organismos internacionales como propulsores del paradigma neoliberal, con el fin de averiguar si las medidas adoptadas contribuyeron al mejoramiento de las capacidades de la administración pública en la región.

Finalmente, y después de analizar la aplicación de los principales mecanismos neogerenciales, se emiten consideraciones y conclusiones sobre la experiencia adquirida durante el proceso reformador, procurando definir cuáles son los grandes desafíos de la región. También se brindan apreciaciones sobre los caminos futuros que ha de transitar la administración pública latinoamericana deben inspirarse en la Nueva Gerencia Pública o , en otras corrientes alternativas de reforma.

## **1. La agenda de políticas públicas en América Latina**

Para comprender las implicancias que ha tenido la Nueva Gerencia Pública en América Latina, es preciso conocer el estado de sus administraciones al momento en que se instala el paradigma neogerencial. Son burocracias *en estado transicional* a medio camino entre el tipo *patrimonialista* y el tipo *weberiano*, que a su vez vienen siendo atravesadas por problemas propios de la región que le asignan, de esta manera, una especial configuración.<sup>3</sup> Vamos a considerar brevemente, en primer lugar, cuáles son los desafíos y tareas pendientes de más relevancia para la gestión pública en la región. Se trata de problemas de la agenda de políticas públicas a los cuales no se ha logrado encontrar una solución seria y sostenida en las últimas décadas. El análisis de las deficiencias de gestión nos permitirá, finalmente, establecer el impacto de las reformas neogerenciales y evaluar su contribución a la calidad administrativa en la región.

### **1.1. Pobreza y desigualdad**

La pobreza y la desigualdad constituyen la constelación de fondo de los principales problemas sociales que afronta la región, y configuran un marco de referencia concreto para el desarrollo de esta investigación. En efecto, los altos niveles de pobreza representan una triste constante de la historia latinoamericana que alcanza vastos sectores de la población, y que excede los llamados “bolsones de pobreza”, cuya existencia es común en numerosas sociedades del mundo. Sin embargo, “mientras (la

---

<sup>3</sup> Como señala Nickson, “Latinoamérica está atrapada en la mitad de un cambio entre el viejo paradigma o administración pública ‘clásica’ y el New Public Management, sin siquiera haber implementado completamente la vieja administración pública” (Nickson 2002: 13).

pobreza) en los países desarrollados tiende a estar por debajo del 15% de la población, en diversos países de América Latina triplica cuadruplica, o quintuplica, esa cifra” (Kliksberg 2002: 12).

Por su parte, el nivel de la desigualdad ha sido históricamente tan elevado que se ha convertido en uno de los rasgos característicos de la región.<sup>4</sup> Tal es así que puede definirse en un doble sentido literal y metafórico como “un continente invertido” ya que su figura recuerda a una pirámide dada vuelta y pone de manifiesto que el reparto de bienes funciona de manera extremadamente desequilibrada (Hoffman y Centeno 2004: 98). Así tomando en cuenta el *coeficiente de Gini*, utilizado para evaluar la desigualdad en el mundo y que refleja el porcentaje de riqueza distribuido desigualmente en un lugar determinado, “los niveles históricos máximos de desigualdad han tenido lugar en América Latina y África subsahariana” (Gangas Peiró 2003: 49).

Para mediados del siglo XX la pobreza y la desigualdad adquirieron en América Latina la gravedad de un fenómeno de vastas proporciones. Para fines de los años cincuenta, el 51 % de la población se encontraba bajo la línea de pobreza (Calvento 2006: 50) y los indicadores de desigualdad eran alarmantes: mientras en Brasil el quintil más rico de la población concentraba el 60.7% de la renta, el quintil más pobre sólo concentraba el 3.3%; en México la relación era de 54.3% contra el 3.4%; y en Chile del 51.8% contra el 4.9%.<sup>5</sup>

Como respuesta a este cuadro de situación, a partir de la década del 1960, los países de Latinoamérica impulsaron proyectos de tipo desarrollista o *desenvolvimentista* como se los conoce en portugués en Brasil, caracterizados por un modelo de

---

<sup>4</sup> “La elevada desigualdad en la distribución de los ingresos es uno de los rasgos característicos de América Latina en el contexto internacional” (CEPAL 2013: 22).

<sup>5</sup> Fuente: Cuadro 3: Evolución de la concentración de la renta por quintiles, América Latina, 1960-1990 (Gangas Peiró 2003: 38).

acumulación keynesiano-fordista, que llevaron adelante Estados proteccionistas, con una política industrial activa que promovió la sustitución de importaciones.

Se trataba, en realidad de una “versión criolla del Estado benefactor de la Europa de posguerra” (Vilas 1997: 934) que proponía “soluciones heterodoxas” (Cerra 2010: 2) para regular la actividad económica, considerando a las políticas sociales como una *inversión* que repercutía positivamente en la economía. Los efectos positivos que produjo la aplicación del modelo desarrollista son admirables, ya que “el producto *per cápita* de América Latina creció en promedio a 2.7% anual entre 1950 y 1980” (Calvento 2006: 50) y “entre 1960 y 1980, la población en condiciones de pobreza se redujo de 51% a 33% de la población total de América Latina” (Vilas 1997: 935).

Sin embargo, para comienzos de la década de 1980 la aventura desarrollista tocaba a su fin merced a la crisis fiscal originada cuando “el gasto del estado creció a una velocidad más rápida que las recaudaciones, una consecuencia directa de la asimetría entre el subsidio y la planificación en la ISI [Industrialización por Sustitución de Importaciones]” (Chibber 2008: 23), asumiendo al mismo tiempo el carácter de crisis política (Vilas 1997: 934-935).

Como resultado de la crisis del modelo de Estado desarrollista, se produjo un incremento drástico de los indicadores de la pobreza y desigualdad. Si en el año 1980 la tasa de pobreza en la región era del 40.5%, de la cual el 18.6% correspondía a pobres indigentes, para 1990 la tasa de pobreza trepó al 48.4%, de la cual el 22.6% correspondía a pobres indigentes (CEPAL 2013: 18). Considerando la evolución de la desigualdad y tomando la evolución del índice de Gini entre los años 1980 y 1990 para México, Chile y Brasil, se advierte que la proporción desigualmente distribuida pasa del

50.2 en 1980 al 55 en 1990 para el caso de México; del 53.2 en 1980 al 57.9 en 1990 para el caso de Chile; y del 57.8 en 1980 al 59.6 en 1990 para el caso de Brasil.<sup>6</sup>

En la década de 1990 se produjo el pasaje de un modelo desarrollista a un modelo neoliberal, que condujo a la región a experimentar un crecimiento económico que sin embargo, no se tradujo en sociedades más justas. <sup>7</sup>De hecho “el crecimiento económico disminuye la pobreza, pero nunca al extremo de poder esperar una reducción en los niveles de desigualdad” (Hoffman y Centeno 2004: 100). A esta situación se refería hace más de una década, el entonces Presidente del Brasil, Fernando Henrique Cardoso, cuando señaló que “*O Brasil ãao é um país pobre, mas um país injusto*”<sup>8</sup>. Esta frase, que ha sido repetida muchas veces, no sólo refleja la realidad brasileña, sino la de toda la región. Contrarrestar la desigualdad no es algo que resulte del crecimiento económico por sí mismo, sino por el contrario, el crecimiento económico tiende a concentrar sus beneficios en los sectores privilegiados, a menos que existan activas políticas sociales que logren revertir la radicalmente asimétrica distribución.

Lamentablemente, las políticas sociales del modelo neoliberal imperante en la década del 90’ asumieron un criterio asistencial o *compensatorio* para los sectores en extrema pobreza, quienes precisamente habían resultado ser las principales víctimas del ajuste (Vilas 1997: 936-937). Si bien las causas de la pobreza en América Latina son múltiples, el poco efecto de los programas de lucha, a su vez, está determinado por factores que debilitan y hacen inefectiva la gestión administrativa, tales como la corrupción en la función pública, el clientelismo y los intereses creados en torno al sector público convertido en botín político del partido gobernante (*spoils system*). Como

---

<sup>6</sup> Fuente: Cuadro 1: Evolución del índice de Gini en América Latina, 1960-1990 (Gangas Peiró 2003: 36).

<sup>7</sup> En este sentido, un informe del año 2000 sobre pobreza y desigualdad indicaba que “una quinta parte más alta de la población latinoamericana controla más de la mitad de la riqueza, mientras que la quinta parte más baja recibe sólo el 4.5%” (Vargas Hernández 2002: 35).

<sup>8</sup> Revista Veja. Entrevista del 24 de septiembre de 2003 a Fernando Henrique Cardoso.

estos últimos factores pertenecen al ámbito de la gestión pública, y el objeto de este estudio es precisamente el anclaje y resultados del paradigma de la Nueva Gerencia Pública en América Latina, la valoración que hagamos de ella debe estar enfocada desde la capacidad que demuestre para dar respuesta a la complejidad del cuadro de situación de este *continente invertido* (Hoffman y Centeno 2004: 97).

Para concluir este apartado, conviene poner en perspectiva el estado de situación actual: por un lado, el más reciente estudio del año 2013, muestra que los índices de indigencia y de pobreza en Latinoamérica han registrado una caída muy significativa entre los años 2002 y 2012: en el caso de la pobreza es de 15,7 y en el de la indigencia de 8,0 puntos porcentuales, un dato muy alentador (CEPAL 2013: 17). Por otro lado, en la última década, las economías latinoamericanas exhiben un fuerte crecimiento de su producto bruto interno, cuyo promedio es más alto que el de los países de la OCDE y la media mundial (Carballo 2010: 46-47). No obstante, sigue vigente el propósito que asumieron los líderes de la región en la Segunda Cumbre de las Américas del año 1998 cuando expresaban que “la superación de la pobreza sigue siendo el reto más grande al que se enfrenta nuestro Hemisferio” (Segunda Cumbre de las Américas 1998: párrafo 16). Este objetivo debe conseguirse a partir de una distribución más equitativa del ingreso, lo que exige la adopción de un nuevo paradigma de desarrollo y justifica “la necesidad de revisar las políticas públicas aplicadas al desarrollo y orientadas a combatir la desigualdad y la pobreza” (Gangás Peiró 2003: 51), necesidad que hacemos nuestra a lo largo de esta investigación.



## 1.2. Deuda externa y corrupción

Otro de los problemas serios y persistentes de la gestión pública en la región es la dificultad para desarrollar y sostener fuentes sólidas de financiamiento público. Estas debilidades de financiamiento responden, a su vez, a las dificultades para hacer más efectiva la recaudación. En efecto, los sistemas fiscales latinoamericanos exhiben una limitada capacidad recaudatoria que deja un “reducido margen para hacer política anticíclica y para mejorar la distribución de la renta y luchar contra la pobreza” (Carrera Troyano 2004: 107) y se refleja también en el alto endeudamiento. Así por ejemplo, la deuda externa en la región al iniciar la década de 1980, era de 228 mil millones de dólares trepando a 440 mil millones de dólares para el año 1990, equiparándose los intereses para ese año al 25% de las exportaciones (Calvento 2006: 52-53).

La escalada había comenzado en 1982, el año de la llamada “crisis de la deuda”, que se desencadenó cuando los países de la región no pudieron hacer frente a sus compromisos de pago, ni con sus reservas, ni con las divisas provenientes de las exportaciones, ni con nuevos préstamos. Este episodio es fundamental para comprender el alcance que tuvo el *coste del ajuste* derivado de esta crisis, en lo referido a crecimiento económico y deterioro del nivel de vida de la población (Carrera Troyano 2004: 104). En efecto, los países altamente endeudados no pueden reducir el servicio de la deuda externa, que en algunos casos llega a consumir hasta el 40% del gasto público, y en consecuencia tampoco pueden liberar recursos que podrían destinarse al gasto social y a la inversión productiva. (Vargas Hernández 2002: 22). Con tales condicionamientos, los países latinoamericanos también deben restringir los programas de salud y educación, dos puntales en el combate contra la pobreza, especialmente la última que promueve la movilidad social ascendente. Investigaciones empíricas como

las de Dahan y Gaviria del año 2000 hechas en 16 países latinoamericanos, demostraron que existe una correlación entre los niveles de educación y la movilidad social: “los países con mayor escolaridad y menor desigualdad en escolaridad permiten una mayor movilidad” (Vargas Hernández 2002: 41).

Finalmente, un problema sumamente grave de la gestión y de las políticas públicas en la región es la extendida práctica de la *corrupción*, ya que “de acuerdo con las clasificaciones de Transparencia Internacional, las naciones de Latinoamérica se encuentran entre las más corruptas del mundo” (Nickson 2002: 13). En efecto, la evolución del Índice de Percepción de Corrupción, según mediciones de *Transparency International*, “exhibe un promedio de puntuación relativamente constante para la región, con un pequeño margen de variación (...) que ha venido creciendo a paso lento desde 2006” (Carballo 2010: 52)<sup>9</sup>. Si tomamos por ejemplo, el informe más reciente, teniendo en cuenta que los números cercanos a 0 punto implican el mayor índice de corrupción y que los cercanos a 100 implican el menor índice de corrupción, se advierte que sólo cuatro países muestran una puntuación mayor a 50 (Uruguay con 73, Chile con 71, Puerto Rico con 62 y Costa Rica con 53 puntos). Por el contrario, la inmensa mayoría exhibe una puntuación inferior a 35, lo que los ubica entre los países más corruptos del mundo. A guisa de ejemplo se puede ver que Argentina, México y Bolivia ocupan la posición 106 de 177 países (Transparency International 2013: 2).

En cuanto a sus efectos, la corrupción genera un daño enorme en todas las áreas de la gestión pública donde genera, por ejemplo, en un “pobre desempeño del gobierno en la recaudación de impuestos e ingresos o en la pérdida y mala asignación de recursos debido a funcionarios públicos corruptos” (Carballo 2010: 46). Además es uno de los

---

<sup>9</sup>*Corruption Perception Index (CPI)* o Índice de percepción de la corrupción es un tipo de medición que emplea la organización civil no gubernamental *Transparency International* (TI por sus siglas) para elaborar gráficos o representaciones de los niveles de corrupción del sector público percibidas, según opinión de expertos que se aplica a los países del mundo. Los índices se publican anualmente en un folleto o *brochure*, así como por supuesto en Internet.

factores que afecta sensiblemente la *governabilidad*, como lo señala un estudio de *Standard & Poor's* de 1997. Este estudio caracteriza como debilidades de la gobernabilidad, a la corrupción oficial y privada, al tráfico de influencias, a la corrupción e ineficiencia de los órganos judiciales, a la influencia de los carteles de las drogas, a las deficiencias en la seguridad interna bajo la forma de grupos guerrilleros operando en las áreas rurales y a la violencia en las ciudades (cit. en Vargas Hernández 2002: 40).

Por otra parte, los altos niveles de corrupción se relacionan negativamente con los resultados macroeconómicos, ya que incrementan la desigualdad en el ingreso y la pobreza al reducir el crecimiento, pervertir el sistema impositivo y distorsionar el nivel de efectividad del gasto social (Carballo 2010: 45). Asimismo el problema de la corrupción, al deteriorar la calidad institucional de los países, se vuelve un impedimento para que los empresarios puedan operar comercialmente de manera exitosa. Un estudio realizado por Brunetti, Kisunko y Weder en 1998, basado en una encuesta a gran escala dirigida a los empresarios de los países del Caribe, que incluía a México, Costa Rica y Jamaica, arroja como resultado que la corrupción se encuentra entre los principales obstáculos para hacer negocios, junto con el crimen, el robo y una inadecuada infraestructura (cit. en Vargas Hernández 2002: 40).

La lucha contra la corrupción del sector público es sin duda, uno de los grandes desafíos que aparece en el horizonte de los países latinoamericanos, y que deberá formar parte de los modelos de reforma que se intenten en el futuro, ya que “los sobornos y los negocios clandestinos, no sólo roban recursos de los más vulnerables, sino que socaban la justicia y el desarrollo económico y destruyen la confianza pública en los líderes” (Transparency International 2013: 1).

### 1.3. Falta de gobernabilidad

En esta exposición sobre las temáticas que marcan la agenda de políticas públicas de los países de la región, consideramos de especial interés detenerse en el estudio derivado de los *problemas de gobernabilidad* que viene ocupando la agenda de los países desarrollados desde la década de 1970, con el agotamiento del Estado de Bienestar (Heredia Vargas 2002: 1), y que en Latinoamérica adquiere ribetes particulares.

La gobernabilidad puede ser entendida como “la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo” (Arbós y Giner 1996: 13). Dicho de otra manera, la gobernabilidad, tanto de las instituciones como de la sociedad, se refiere “a la relación que existe entre el diseño de un aparato de administración pública efectivo y la vigencia de un marco legal efectivo” (Vargas Hernández 2002: 26).

Cuando la gobernabilidad alcanza un nivel satisfactorio, se propicia tanto el crecimiento económico como el desarrollo social sostenido. Para que exista gobernabilidad deben concurrir dos factores que se reclaman mutuamente: la *eficacia*, entendida como la capacidad de un gobierno de solucionar los problemas concretos de la población y la *legitimidad*, entendida como la cualidad distintiva del gobierno que cuenta con aceptación social (legitimidad de ejercicio) y que ha sido elegido democráticamente o por las normas que regulan su designación (legitimidad de origen). De modo tal “para lograr el consentimiento de los gobernados, un gobierno debe ser capaz de satisfacer las demandas que estos le realizan, situación que sólo se logra a

través de la eficacia” (Heredia Vargas 2002: 12). El nivel de gobernabilidad está influido por cuatro variables fundamentales: a) la calidad de la burocracia; b) el compromiso de la burocracia con los objetivos prioritarios del gobierno; c) el entorno institucional durante el proceso de gestación de las políticas públicas; y d) el sistema de los partidos políticos (Sánchez González 2008: 118-119).

Desglosando estas variables, podemos decir que la causa principal del carácter fragmentario y débil de los Estados de la región se encuentra, precisamente, en la ausencia de una administración pública profesionalmente consolidada, que garantice la aplicación efectiva de las leyes y reglamentos administrativos en todo el territorio<sup>10</sup>, es decir, que tenga *eficacia*. También se puede sospechar que la eficacia de la administración estatal no ha podido incrementarse de manera sostenida, en parte, debido “a los profundos cambios introducidos como resultado de la adopción de políticas de carácter neoliberal” (Heredia Vargas 2002: 1) y de las debilidades para contrarrestar los efectos que tuvieron estas políticas económicas neoliberales sobre el tejido social en el marco de la reestructuración del Estado (Vargas Hernández 2002: 31-32). Llevadas al terreno de la gestión pública, en efecto, las políticas neoliberales se opusieron a consolidar los sistemas de carrera profesional en el empleo estatal, pues su visión de la gerencia pública privilegia el criterio empresario de la contratación precaria, como ya se mencionó antes. Finalmente, en cuanto al rol de los partidos políticos, tampoco se han producido propuestas sostenidas y bien fundadas sobre reformas para incrementar la eficacia y calidad de la gestión burocrática, pues la mayoría de los países de la región “ha vivido populismos centrados más en las expectativas de gobernantes iluminados que en propuestas concretas de desarrollo nacional mediante un desarrollo institucional” (Vargas Hernández 2002: 39).

---

<sup>10</sup> “Dicho de otra manera, un gobierno es legítimo es la medida en que sus respuestas se ajustan a normas establecidas y conocidas por todos” (Heredia Vargas 2002: 7).

Es de interés considerar además, en el contexto de crisis de gobernabilidad, el carácter predominantemente reactivo de las actividades de los parlamentos y su falta de atención a las cuestiones relativas a la función pública. . No han sido únicamente los poderes ejecutivos que han mostrado deficiencias de gestión, o mejor dicho los poderes ejecutivos no son los únicos responsables en este sentido. Los parlamentos se han mantenido de cierto modo al margen de la gestión, con un carácter puramente reactivo en sus intervenciones. Este carácter reactivo de los parlamentos se explica, en gran medida, por una extendida noción decimonónica de la división de poderes, según la cual la responsabilidad por la dirección de los organismos administrativos recae exclusivamente en el ejecutivo, mientras que las legislaturas ejercen una fiscalización *ex post*, es decir solamente una auditoría posterior una vez ejecutada algún plan o competencia del gobierno. La experiencia en la región demuestra que cuando los parlamentos ejercen su poder constitucional, lo hacen de forma *negativa, obstructiva o reactiva* respecto de las iniciativas del poder ejecutivo, destacándose “por un escaso o nulo grado de iniciativa en el desarrollo de nuevas leyes y políticas públicas y que su poder es ejercido antes bien en el veto o modificación de las iniciativas que desarrolla el poder ejecutivo” (Ferraro 2006a: 93). Sin embargo, en el contexto de los Estados administrativos modernos, se espera que el parlamento o Congreso abandone la idea que enfoca a las distintas funciones del poder como compartimentos estancos y genere un contacto fluido con la administración, una relación de trabajo que vaya más allá del control o la auditoría. Sólo cuando la legislatura participa de forma activa, recaba información y controla *ex ante* las iniciativas de gestión, puede estar en condiciones de fiscalizarla propiamente. Es el caso de parlamentos modernos y profesionales como el parlamento federal alemán, que muestra un rol muy activo en la gestión de organismos administrativos. Este fenómeno es denominado en la doctrina parlamentaria alemana

como *Mitsteuerung*, una palabra “que pude traducirse como co-dirección” (Ferraro 2006a: 106-107) pues le asigna al congreso o parlamento un rol sumamente activo en la formulación y ejecución de las políticas públicas, mejorando así la gobernabilidad general.

Todos los aspectos reseñados, en tanto contribuyen a la debilidad institucional, deben ser considerados de extrema gravedad, ya que conspiran no solo contra los derechos humanos, sino también contra el desarrollo económico sostenido y los proyectos tendientes a disminuir los altos índices de pobreza y desigualdad de la región (Ferraro 2009: 44). En efecto, la gobernabilidad tiene mucho que decir respecto a la pobreza de los países latinoamericanos pues de ella depende la implementación exitosa de nuevas estrategias de crecimiento sostenido, incremento de la productividad y competitividad de las economías y la consolidación de la estabilidad macroeconómica (Vargas Hernández 2002: 41).

#### **1.4. Modernización periférica**

Para cerrar este primer apartado dedicado al estudio de los tópicos urgentes de la agenda latinoamericana, daremos cuenta del estado de las administraciones públicas que, pese a las reformas, como las propuestas por la Nueva Gerencia Pública, permanecen en una situación de modernización incompleta. Siguiendo al prestigioso cientista político y servidor público brasileño Bresser Pereira, propulsor durante la presidencia de Cardoso del plan de reformas neogerenciales, advertimos que mientras los regímenes políticos desde la aparición del Estado nacional han evolucionado en varios modelos: absoluto, liberal, liberal democrático, social democrático y estado social liberal, por el contrario las formas de administración estatal

solo han sido tres: patrimonial, burocrática y neogerencial (Bresser 2001: 119). La transición más importante tuvo lugar cuando se abandonó el Estado absoluto, donde imperaban las reglas arbitrarias, para pasar a un Estado liberal en el cual rige el imperio de las leyes. Producida esta transición, el Estado liberal y constitucional “fue acompañado, a nivel administrativo, por el cambio de una administración pública de tipo patrimonial a otra de estilo burocrático” (Bresser 2001: 119). Este cambio significó un progreso respecto de la administración patrimonial, pudiendo ser definida en términos sencillos como aquel sistema “que confunde la propiedad de los bienes privados y los bienes públicos y los agrupa en un solo patrimonio de quienes detentan el poder político burocrático en los Estados de Latinoamérica” (Vargas Hernández 2002: 21). Para este sistema, que recibe distintas denominaciones como “coronelismo” en Brasil o “caudillismo” en México (Vargas Hernández 2002: 21) por ejemplo, el acceso al empleo público no se basa en criterios de profesionalismo administrativo sino que “es visto como un resultado para sí mismo – es sólo una recompensa por favores realizados o por realizar” (Nickson 2002: 3).

Tanto el caudillismo y el clientelismo son prácticas que impiden la consolidación de un genuino sistema de carrera profesional, pues desconocen el principio del mérito para el acceso a los cargos públicos. Esta situación, se agrava por la existencia de normas de estabilidad del empleo público, que en palabras de Bresser Pereira conduce al “peor de los mundos posibles – un perverso sistema de incentivos: carencia de selección impersonal a través de concursos públicos pero con ejercicio de amplios derechos” (Bresser 2001: 125). En efecto, son “los lazos políticos y familiares los que tienen una mayor influencia en la selección del personal en todos los niveles” (Nickson 2002: 4) consagrando así la primacía de la lealtad política de los mandos administrativos hacia los líderes del partido. Además, la presencia de movimientos



políticos populistas tanto de izquierda como de derecha, han desarrollado que desarrollan una sostenida oposición a la consolidación de Estados administrativos (Ferraro 2009: 78) y por ende ha impedido el desarrollo de administraciones profesionales.<sup>11</sup>

Conviene destacar que si bien las burocracias latinoamericanas han estado permanentemente comprometidas con iniciativas de reforma (Bresser 2001: 123), el patrimonialismo continúa siendo fuerte en la región, al estar enquistado en las mismas burocracias cuya modernización se pretendía. En efecto, aunque “la administración pública burocrática pretendió erradicar los vicios del patrimonialismo (...) terminó fusionándose en una rigidez burocrática” (Vargas Hernández 2002: 27), derivándose la realidad dominante de los países latinoamericanos que consiste en “una modernización incompleta o periférica, cuya directa consecuencia es “la falta de previsibilidad de las decisiones de los poderes públicos.” (Ferraro 2009: 60).

Como puede advertirse de las consideraciones vertidas, la modernización incompleta de las administraciones públicas latinoamericanas resiente gravemente la calidad del servicio civil, ya que si no se cuenta con servidores públicos calificados, bien remunerados, con sentido ético de la función y exentos de manipulación política, se hace imposible el avance hacia reformas de tipo neo gerenciales. Esta tesis “secuencial” ha sido respaldada ya hace tiempo por la institución internacional de más relevancia en el campo de las reformas administrativas en la región, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. En un documento público, la organización declaró que las reformas weberianas, es decir la profesionalización del servicio público, son

---

<sup>11</sup>También deben incluirse los regímenes militares autoritarios porque el sector público también se convirtió en botín del régimen como es el caso del Partido Colorado en Paraguay que a partir del intercambio clientelar “el sector se volvió menos comprometido con la provisión del servicio y crecientemente ligado a los botines políticos proveyendo sinecuras para los activistas del Partido Colorado” (Nickson and Lambert 2002: 166).

“una condición sine qua non para la implementación del modelo managerial” (CLAD 1998).

Como veremos, la advertencia del CLAD no fue verdaderamente escuchada, y las reformas neogerenciales se impusieron sobre administraciones públicas solamente modernizadas a medias, es decir administraciones con importantes aspectos patrimonialistas. Pero en estos contextos, las reformas neogerenciales se han mostrado que terminan por ser contraproducentes.

## **2. Neoliberalismo y transferencia del paradigma neogerencial a Latinoamérica**

### **2. 1. Crisis del Estado Benefactor y neoliberalismo**

El Estado de Bienestar o *Welfare State*, surgido después de la Segunda Guerra Mundial “tuvo su origen en el compromiso político entre los principios de mercado y las exigencias de la justicia social del movimiento obrero europeo” (Cuñarro, Morales y González 2006: 124) y exhibió un desarrollo importante en los países latinoamericanos hasta la década de 1970. Se trataba de “un tipo de Estado protector e interventor diseñado para dar respuesta a los requerimientos cambiantes del entorno capitalista internacional” (Vargas Hernández 2002: 19) caracterizado por un modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, fuerte inversión en políticas sociales y financiado por inversiones privadas y endeudamiento público.

Este modelo de Estado que ejercía un fuerte control sobre la economía, regulando las operaciones financieras, controlando la política monetaria a través de sus Bancos Centrales y el flujo de capitales, se encuadraba dentro de un diseño

internacional que limitaba el poder de las finanzas conocido como el *Sistema de Bretton Woods*.<sup>12</sup> Como refiere Vicher “Bretton Woods significó la solución adoptada para establecer un nuevo orden económico internacional en el período de posguerra” (Vicher 2009: 56) que estableció la paridad entre las monedas y las reglas de cambio, la creación de instituciones crediticias para asistir a los países y el control de los capitales. Sin embargo a partir de la crisis del dólar se produjo la ruptura del acuerdo de Bretton Woods y dio el inicio de una etapa desregulatoria donde se levantaron las interdicciones a la circulación de capitales y “el dinero privado pudo entrar abiertamente en el lucrativo campo de negocios que ofrecían los gobiernos, algo que se había visto con malos ojos en Bretton Woods” (Vicher 2009: 57).

Antes de aquella ruptura ya se evidenciaban en los países latinoamericanos síntomas del agotamiento del modelo de Estado Benefactor a saber: “una excesiva burocratización, corrupción e ineficiencia del aparato administrativo que ejerce un presupuesto deficitario e inestabilidad macroeconómica” (Vargas Hernández 2002: 19). Conforme se agravaron estos síntomas comenzó a tomar fuerza la idea de que era necesaria la reforma del Estado para reducir el gasto público y fortalecer la capacidad de acción estatal (Repetto 2001: 1) y se abandonaron las políticas sociales de fomento de inversión pública en infraestructura social, construcción de viviendas, políticas de empleo y precios. Si durante el modelo desarrollista estas políticas se consideraban como una dimensión de la inversión, a partir de la crisis fueron vistas como una dimensión del gasto (Calvento 2006: 51).

A medida que se extinguía la buena estrella del Estado Benefactor, comenzó a perfilarse un cambio ideológico en tanto “la ocasión fue ideal para sustentar que el

---

<sup>12</sup>Los Acuerdos de Bretton Woods surgieron de las reuniones que tuvieron lugar en el complejo hotelero de Bretton Woods, en New Hampshire, Estados Unidos en julio de 1944, donde se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. En él se decidió la creación de los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional así como el uso del dólar como moneda internacional.

Estado con economía de tipo keynesiana había agotado sus capacidades, razón por la cual había que dejarlo atrás” (Vicher 2009:54) e ir en busca de un nuevo paradigma acorde a los nuevos tiempos. Este mecanismo sería el mercado en el contexto ideológico del neoliberalismo.

## **2.2. Ideario neoliberal en la reforma del Estado**

Con la crisis del Estado “en particular en lo que se refiere al rol del Estado como mediador de las pujas distributivas” (Repetto 2001: 8) comenzaron a desarrollarse en América Latina tres procesos durante la década de 1980: a) reestructuración económica; b) democratización política; y c) reforma del Estado (Nickson and Lambert 2002: 163) emergiendo el ideario neoliberal como “el sustento de las reformas al Estado y su administración” (Vicher 2009: 60) debiendo interpretarse siempre el término *reforma* como achicamiento del Estado o *Estado mínimo*.

Entendemos que la propuesta neoliberal para Latinoamérica partió de la falacia consistente en suponer que el déficit estatal y crónico de las cuentas del sector público fue producto del excesivo gasto público dedicado a la promoción del desarrollo y de las políticas sociales del Estado Benefactor. En realidad, el déficit del sector público fue también un resultado de la poca capacidad recaudadora de los Estados, por causa razones políticas. La desregulación financiera empeoró esta situación, por supuesto, llevando incluso a algunos autores a afirmar que la crisis del Estado fue una consecuencia de “la atroz extracción de capital que realizaron los capitalistas privados con el aval de los organismos internacionales” (Vicher 2009: 58-59) haciendo recaer los efectos de la insolvencia en los países que recibieron créditos internacionales a quienes, además, se “recetó” una serie de medidas de ajuste fiscal. No puede negarse, en este

sentido, que a principios de los '90 los organismos internacionales de crédito compartían una agenda de recortes al gasto social, con amplio respaldo de los grupos empresarios de la región.

Como consecuencia de la atribución de responsabilidad al Estado por el déficit público, se inició una campaña de desprestigio de las burocracias “a partir de ser consideradas como intrínsecamente ineficaces e ineficientes en el alcance de los objetivos fijados por la autoridad pública” (Repetto 2001: 2). Se enfatizaba que “el Estado construido durante las décadas anteriores era nocivo para la economía, y de la más alta ineficiencia y que la gran mayoría de sus funciones debían ser transferidas a la mano invisible del mercado” (Kliksberg 2005: 205)<sup>13</sup>.

Esta falacia se complementaba con otra: el *Estado mínimo*, propuesto por las corrientes neoliberales es equivalente un Estado “no intervencionista” de la economía. Sin embargo es bastante evidente, sobre todo a partir de la reciente crisis inmobiliaria, que el rol asumido por los Estados durante las periódicas crisis del capitalismo, saliendo en rescate de los bancos y entidades financieras privadas, es un rol intervencionista que contradice los propios fundamentos de la visión neoliberal (Vicher 2009: 56).

### **2.3. El rol de los organismos internacionales de crédito**

Se abrió paso en América Latina el concepto de *Estado mínimo* cuyos programas incluían: “el ajuste fiscal, la liberalización del comercio, la desregulación (...) la reducción del tamaño del rol y del presupuesto del Estado y la privatización de las empresas del sector público” (Nickson and Lambert 2002: 164). A esta enumeración

---

<sup>13</sup>Expresiones como gigantismo, hipertrofia, macrocefalismo (Repetto 2001: 2) o bien Estado obeso, omnipresente o interventor (Kliksberg 2005: 205) comenzaron a utilizarse para desacreditar y desjerarquizar cualquier forma de intervención del Estado en la economía y las finanzas.

debe agregarse el redimensionamiento del Estado por vía de reducción de su planta de personal y la eliminación jurídica de varias de sus funciones (Kliksberg 2005: 205).

Estos programas suelen ser calificados como “la primera ronda de medidas”, y se caracterizan por un afán fiscalista y de ajuste tendiente a que los países en desarrollo, cumplieran con los servicios de la deuda y resolvieran el déficit presupuestario y los crecientes índices de inflación. Sin embargo “un examen de estas primeras reformas muestra que el ajuste estructural, cuyo objetivo último era la reducción del Estado, fracasó para resolver los problemas básicos de los países latinoamericanos” (CLAD 1998).<sup>14</sup>

Los organismos internacionales alentaban en aquel momento a los países en desarrollo a cumplir los postulados de los así llamados “programas de ajuste estructural”, muy afines al neoliberalismo. Se proponía que los países en vías de desarrollo reformaran sus administraciones públicas, consideradas obsoletas, y redujeran de manera drástica el sector público.<sup>15</sup> Para ello era preciso que “las autoridades mundiales, garantes del orden económico, el BM y el FMI, dispusieran el desmantelamiento del aparato paraestatal (...) y la privatización de las empresas públicas” (Vicher 2009: 60). Especial atención merece el rol desempeñado por el Fondo Monetario Internacional, que al acudir en “asistencia” de los países latinoamericanos, impuso un precio al rescate financiero, en virtud del cual los deudores debían adoptar

---

<sup>14</sup>En el mismo sentido, el Banco Mundial en un informe del año 1997 reconoce que fracasaron los intentos de desarrollo con un Estado ausente pues “sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible” (Vargas Hernández 2002: 24); también en el informe del año 2005 el Banco Mundial reconoce que los conatos modernizadores no han cumplido las expectativas sobre mejor calidad y eficiencia en los servicios públicos, ni respecto al logro de una burocracia orientada a resultados (Vicher 2009: 76).

<sup>15</sup>Los principales propulsores fueron: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Unión Europea y otros organismos regionales y de la sociedad civil (Sánchez González 2008: 107) así como el Fondo Monetario Internacional.

“medidas de ajuste estructural y estabilización económica” que garantizaran la renegociación y el pago de la deuda externa (Vargas Hernández 2002: 23).

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promocionaron un encuentro en la ciudad de Washington en 1989 donde fueron convocados funcionarios del Departamento de Estado de Estados Unidos, ministros de economía de los países industrializados, economistas y banqueros, para elaborar un documento que, sobre la base del borrador que preparara el economista John Williamson se convirtió en el “Consenso de Washington”. Este documento y las recomendaciones que contiene, serían fundamentales en la historia política y económica de los países endeudados, especialmente latinoamericanos durante la década de 1990. Las estrategias que imponía el Consenso de Washington eran: a) disciplina fiscal para reducir el déficit presupuestario, b) disminución del gasto público en lo que toca a políticas sociales, c) mejora de la capacidad recaudatoria a partir de la extensión de los impuestos indirectos, d) liberalización del sistema financiero y las tasas de interés, e) tipo de cambio competitivo, f) liberalización comercial externa, g) facilidades para las inversiones externas, h) privatización de las empresas públicas, i) cumplimiento de la deuda externa y j) garantía y ampliación de la protección al derecho de propiedad privada (Calvento 2006: 48-49). En el aspecto de políticas fiscales se trataba de “un conjunto de líneas directrices para programas de ajuste estructural” (Ferraro 2009: 82) y en el aspecto económico “se materializa en el cambio del patrón productivo, que pasa de ser un modelo sustitutivo de importaciones a ser uno de apertura de la economía” (Calvento 2006: 48).

La aplicación del Consenso de Washington a los países latinoamericanos, si bien dio beneficios en el ámbito macroeconómico, produjo inestabilidad financiera de los mercados, mayores niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social, deterioro de la

calidad de vida e incremento en los niveles de violencia (Vargas Hernández 2002: 23). Los mecanismos de hegemonía de mercado desplazaron a las políticas sociales que se mantuvieron, pero desde un enfoque totalmente diferente, basado en la ética de la compasión que “debían concentrarse (focalizarse) sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables y no sobre la distribución del ingreso” (Calvento 2006: 49).<sup>16</sup> Existe responsabilidad de los gobernantes quienes implementaron estas políticas económicas y corresponsabilidad de los organismos internacionales que las formularon: ambos demostraron “ser insensibles a las verdaderas causas de la pobreza y tener una fe ciega en la fuerza del mercado” (Vargas Hernández 2002: 24).

#### **2.4. Naturaleza y etapas de la reforma**

“Desde hace al menos tres décadas, la reforma administrativa se ha convertido en una cuestión que rara vez se halla ausente de las agendas de gobierno” (Ferraro 2009: 119). Como se ha visto, a partir de la crisis del Estado de Bienestar desencadenada en la década de 1970, “la reforma del Estado se ha vuelto el principal tópico de la agenda política mundial” (CLAD 1998) y con este cambio de paradigma, la Nueva Gerencia Pública desembarca en América Latina como la principal propuesta de modernización de las administraciones públicas. Conviene precisar que, aunque las propuestas neogerenciales suelen ser mencionadas dentro de los mecanismos de reforma del Estado, en rigor sólo son mecanismos modernizadores de la gestión, pues solo comprenden “un subconjunto de los cambios introducidos por los esfuerzos

---

<sup>16</sup> Asimismo la aplicación de políticas sociales servía para mantener la gobernabilidad sobre los sectores populares y legitimar así las reformas exigidas por el mercado.



reformadores (...) restringidos a estructuras y procesos de organizaciones del sector público” (Olavarría Gambi 2010: 14).

La Nueva Gerencia Pública no debe ser confundida con el *neoliberalismo*, ya que si bien éste se encuentra en su matriz ideológica, no inhibe su transferencia a otros contextos políticos o ideológicos. En la región, esto puede verificarse, por ejemplo, en el caso de Brasil, donde las reformas neogerenciales se aplicaron bajo un gobierno de signo socialdemócrata (Bresser Pereira 2001: 120). Asimismo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999 con una clara orientación de tipo socialista, prevé sin embargo mecanismos institucionales que responden al paradigma neogerencial como la gestión por resultados, la participación ciudadana en la gestión pública, los principios de transparencia y responsabilidad y la evaluación de desempeño institucional (Cuñarro, Morales y González 2006: 128). A diferencia de los países del sudeste asiático que en la misma época mejoraron su capacidad estatal por el papel activo de los gobiernos como promotores de la educación y el ahorro, la redistribución de la renta y el despegue tecnológico (Klikberg 2005: 211), las reformas administrativas en los países latinoamericanos, más que modernizar a los Estados, los debilitaron.

En Latinoamérica se registran dos etapas de reforma: las de primera y las de segunda generación. Aunque algunos autores como Nickson ubican a la primera generación de reformas en la década de 1980 y a la segunda generación de reformas en la década de 1990 (Nickson 2002: 1), estimamos de mayor precisión un criterio cualitativo más uno que cronológico para caracterizar estas etapas. La primera generación o ronda de reformas, estuvo inspirada, como expusimos arriba, por los organismos internacionales y las pautas del Consenso de Washington que establecieron el ajuste estructural, la estabilización económica y las políticas sociales compensatorias

(Vargas Hernández 2002: 23). A esto debe agregarse la privatización de las empresas públicas y la descentralización con transferencia de responsabilidad en la prestación de los servicios públicos a niveles inferiores de gobierno. Sobre el resultado de su aplicación “existe un amplio consenso en cuanto a que estas reformas fueron exitosas al reducir el déficit fiscal” (Nickson 2002: 1) pero carecieron de la visión estratégica sobre el rol que debían asumir los Estados de la región.

A la segunda generación de reformas, que tuvo lugar durante la década de 1990, se la conoce como “la generación de las reformas institucionales.” Apuntaba a la creación de nuevas instituciones estatales adecuadas al “nuevo modelo de desarrollo con base en el eficiente funcionamiento del sector privado y la asignación eficiente de los derechos de propiedad” (Vargas Hernández 2002: 25). Esta etapa puede ser caracterizada como la reforma de las cuatro “e”, a saber; *efectividad* del sector público en amplitud y calidad de los servicios públicos, *eficiencia* económica en la producción de servicios, *equidad* en la provisión de los servicios y *entorno* propicio para el desarrollo del sector privado (Nickson 2002: 1).

La Nueva Gerencia Pública se instala así en Latinoamérica como un paradigma superador que debía imprimir una mayor racionalidad, propiciar el ahorro de recursos, la mayor intervención de los ciudadanos en la provisión de bienes y de servicios y que, además, permitiera implantar mecanismos capaces de medir el funcionamiento del sector público (Vicher 2009: 76).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>En el mismo sentido Kliksberg refiere que las reformas abrieron una enorme expectativa pues contribuirían decisivamente al aumento sustancial del crecimiento económico, la reducción de la pobreza, apertura de oportunidades, eliminación de la corrupción y mejoramiento de la eficiencia (Kliksberg 2005: 205).

## **2.5. Aspectos críticos de la transferencia a Latinoamérica**

La Nueva Gerencia Pública no es un paradigma universal desde que las reformas gubernamentales en el mundo presentan distintos enfoques, al punto que puede hablarse de al menos cuatro modelos de reforma neogerencial: Anglosajón, Europeo Continental, Europeo Septentrional y de Países en Transición (Sánchez González 2008: 109-111). Como no existe un esquema de Nueva Gerencia Pública que lo distinga de manera inequívoca “sino más bien acuerdos sobre características típicas, que son adaptadas y contextualizadas, según los países a manera de “ideal tipo” (Barrera Restrepo 1999: 1) su aplicación depende de una decisión política, que a su vez depende “de las características culturales de la administración, tipo de régimen político, así como de su historia y (...) la naturaleza de los problemas públicos del país en cuestión” (Martínez Vilchis 2009: 205).

Sin embargo “tanto los gobiernos de países desarrollados como emergentes aspiran y se esfuerzan por adoptar “recetas” como un posible camino más rápido y eficaz para construir gobiernos que cuesten menos y hagan más” (Sánchez González 2008: 109). Esta falta de visión crítica respecto del nuevo paradigma, ha sido especialmente grave en Latinoamérica y han pasado por alto las advertencias formuladas por el propio Christopher Hood en el sentido de que la Nueva Gerencia Pública solo podría aplicarse en Estados que hubieran consolidado previamente una administración pública profesional y con un alto sentido de la ética en el servicio.

Dado que el nuevo paradigma en cierto sentido confunde las esferas de la gestión pública con la gestión empresarial, si no existe un servicio civil altamente racional puede redundar en aumento de la corrupción y en falta de transparencia. La misma advertencia había sido formulada también por Allen Schick (Ferraro 2009: 121).

Desde una perspectiva crítica podemos alegar que hubo aspectos fundamentales que no se tuvieron en cuenta en oportunidad de la transferencia del paradigma neogerencial a Latinoamérica, pues no se consideró el nivel de desarrollo administrativo, centralizado o descentralizado, ni el grado de profesionalización burocrática, así como tampoco el nivel de las democracias y de la participación ciudadana” (Sánchez González 2008: 106). Asimismo, se pasó por alto que el mundo de los negocios en la región se caracteriza por una gran informalidad que podría producir resultados catastróficos si además se le confiere mecanismos flexibilizadores.<sup>18</sup>

Por esta falta de “distancia crítica” como le llama Ferraro (2009: 121) las reformas neogerenciales en Latinoamérica tuvieron en general efectos negativos en tanto barrieron los pocos indicios de administración burocrática que habían comenzado a desarrollarse desde la década de 1950, dejando a su paso “islas de reforma” (Sánchez González 2008: 117). En efecto, “los neoliberales sepultaron toda esa experiencia y conocimiento (...) y hasta hoy parece haber sido borrada de la memoria de la administración pública hispanoamericana” (Vicher 2009: 78).

### **3. Revisando las experiencias exitosas y fallidas**

En este capítulo analizaremos si los distintos mecanismos y técnicas neogerenciales que han tenido presencia en la región han respondido a las

---

<sup>18</sup>Partiendo de esta base, puede verse la dificultad de aplicar por ejemplo el principio neogerencial de la desconcentración de las agencias del gobierno, en virtud del cual la administración central se relaciona con las agencias inferiores mediante contratos de resultados por rendimiento. Para que este mecanismo pueda funcionar se necesita como precondition la existencia de un sector privado consolidado con una mentalidad de acatamiento a los compromisos acordados, que en los países de la región nunca se ha desarrollado (Ferraro 2009: 134).

particularidades sociales, políticas y económicas que las condicionan, toda vez que en el proceso de reconstrucción latinoamericano, “el mayor desafío consiste en procurar que los cambios en las tendencias mundiales sean compatibles con las especificidades de la región” (CLAD 1998: 1).

### **3. 1. Descentralización y delegación de autoridad presupuestaria.**

La *descentralización* “busca transferir las responsabilidades de la planificación, los recursos y la gestión de ciertas funciones del gobierno central” (Martínez Vilchis 2009: 204) y debe ser enfocada desde la perspectiva de una reforma integral en función de su pertinencia para resolver los problemas específicos de la región. Si existió “un campo donde hubo avances significativos, impulsados por la presión de la sociedad civil por reformas democratizantes, fue el de la descentralización” (Kliksberg 2005: 219). Si bien el neogerencialismo propicia la *descentralización*, se trata para esta corriente de una preocupación sobre todo fiscal y, en parte, de una preocupación por la auditoría de la gestión administrativa. Pero independientemente del neogerencialismo, la descentralización ha sido vista también como indicador de una mayor democratización, para favorecer un mejor control de tipo ciudadano; hay que aclarar así que una buena parte de las políticas de *devolución de funciones* a otros niveles de gobierno y municipios no han sido un resultado del auge de la Nueva Gerencia Pública, sino que se acompañan con el proceso político democratizador que comenzó en la década de 1980 en la región (Bresser 2001: 123).

En este sentido se advierte una clara tendencia favorable a la descentralización, aparecida ya en el reporte del Banco Mundial del año 1997 que daba cuenta de que “en el presente, trece mil gobiernos locales en la región eligen a sus propias autoridades, en

comparación con los tres mil de finales de los setenta” (cit. en CLAD 1998: 3). Incluso Paraguay que es un Estado unitario, cuyo sector público es uno de los más centralizados de Latinoamérica, ha dado una serie de pasos importantes en el proceso de descentralización. Así, en el año 1991 tuvo lugar por primera vez en el país la celebración de elecciones municipales y en el año 1992 la nueva constitución define a Paraguay como un “Estado unitario y *descentralizado*.”<sup>19</sup>

Especial importancia como objeto de los procesos descentralizadores hacia jurisdicciones sub nacionales, han tenido la provisión de los derechos de educación y salud. En Argentina, los procesos de devolución, aunque sin recursos, comenzaron a partir de la década de 1980, referidos específicamente al área de la educación básica (Bresser Pereira 2001: 126). En igual sentido pero bajo modalidades particulares, se registra igual fenómeno en Chile, Bolivia, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Perú, Venezuela, Brasil y Costa Rica (Vargas Hernández 2002: 29-30). Un caso especial de descentralización es el que tuvo lugar en Bolivia, en virtud de que la devolución, en este caso, se practicó hacia las comunidades indígenas. A partir de una enmienda constitucional y una ley de participación popular (ambas de 1994) se inició un proceso de devolución de poder político y económico hacia las comunidades locales con nuevas formas de distribución del presupuesto (Bresser Pereira 2001: 126-127). Las comunidades presentaron a los municipios sus necesidades de infraestructura y servicios públicos, asignándose los recursos en función de las poblaciones (Vargas Hernández 2002: 29). En Brasil, los avances constitucionales también han propiciado la descentralización; así, mientras la Constitución de 1988 exigía que el 25% de los gastos municipales se afectaran a educación, la reforma de 1998 precisó que el 60% de aquel

---

<sup>19</sup>Más aún en el año 1995 se crea una Comisión Nacional para la Descentralización del Estado (CONADE) para promover el novel proceso de descentralización (Nickson and Lambert: 2002: 170-171).

porcentaje debía aplicarse a la educación básica, sancionando su incumplimiento (Bresser 2001: 126).<sup>20</sup>

Por el contrario, también se presentan casos donde el proceso descentralizador después de iniciado se interrumpe, como en Venezuela, que si bien había comenzado a finales de 1980, se detuvo cuando la administración de Hugo Chávez asumió una política recentralizadora, argumentando que la devolución solo había beneficiado a las élites de la sociedad (Bresser 2001: 126). En conclusión, podemos decir que los procesos de *descentralización y delegación de autoridad presupuestaria* de los gobiernos centrales a las provincias y municipios han ido madurando en la región, haciendo “importantes avances aún en países donde ya existía el sistema federal como el caso de Argentina y Brasil, donde los gobiernos estatales detentan un gran poder político” (Vargas Hernández 2002: 28).

Finalmente, conviene destacar que la descentralización ha traído también nuevas problemáticas como son la indisciplina fiscal de provincias y municipios y el uso clientelístico electoral que estos poderes locales hacen de los recursos y las competencias que se les transfieren. Así en Brasil, luego de la sanción de la Constitución de 1988, uno de los mayores problemas macroeconómicos consistió en garantizar la disciplina fiscal de las unidades subnacionales, que consagró finalmente con la promulgación de una ley de disciplina fiscal, con graves sanciones a gobernadores y alcaldes que no demostraran capacidad para controlar sus cuentas (Bresser 2001: 127). La misma indisciplina en el manejo de transferencias fiscales se registró en Argentina, durante el primer gobierno de Raúl Alfonsín que terminó

---

<sup>20</sup>Otro aspecto interesante de la descentralización en Brasil es el caso de los numerosos municipios en los que los ciudadanos participan en la elaboración del presupuesto público, o bien directamente en la gestión de servicios a través de consejos de participación (ver Vargas Hernández 2002: 28, donde menciona algunas experiencias tempranas).

debilitando “el equilibrio entre el centro y las provincias hasta alcanzar un déficit fiscal de 6.2 por ciento del PIB en 1986” (Vargas Hernández 2002: 30).

La transferencia de recursos, como es evidente, al permitir el control de la fuente de los recursos por las autoridades locales, incrementa notablemente su base electoral desde que dispensan discrecionalmente los recursos recibidos.<sup>21</sup> En base a estas y otras experiencias en la región, es dable señalar que cuando se traspasan recursos y competencias a las provincias, municipios o comunidades, para que la descentralización opere transparente y responsablemente, es preciso fortalecer las capacidades de gestión de los municipios y generar canales de participación ciudadana que garanticen un control social activo (Kliksberg 2005: 219).

### **3.2. Privatización de las empresas del sector público**

Uno de los ejes centrales de la reformas y quizá el más elocuente sobre la disminución del rol de los Estados latinoamericanos en la economía, es la tendencia privatizadora de los años 1980 y 1990 destinada a cumplir los propósitos fijados en el Consenso de Washington.

La tendencia privatizadora fue asumida con gran entusiasmo en Latinoamérica, que logró captar, entre 1990 y 1998, más de 154 mil millones de dólares por privatizaciones, representando la mitad de los ingresos por transferencia de bienes productivos del Estado a entidades privadas (Vargas Hernández 2002: 30).

---

<sup>21</sup>Por ejemplo podemos citar el caso del Programa de Asistencia Directa (PAD) y el Programa de Apoyo al Ingreso Transitorio (PAIT) destinado a los sectores urbanos pobres en Perú (1985). Igualmente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) entre 1988 y 1994 y el Programa de Educación, Salud y Vivienda (PROGRESA) entre 1994 y 2000, en México cuya asignación era discrecional del Presidente de ese país (Vargas Hernández 2002: 30).



Debido a que gran cantidad de valiosos recursos manejados por el Estado fueron privatizados, el rol que éste desempeñaba en la economía disminuyó, restringiendo su capacidad de acción, como lo demuestra la comparación del gasto público entre los países latinoamericanos y los países de la OCDE.<sup>22</sup> Tanto es el empeño puesto en las privatizaciones que en el año 1998 América Latina y el Caribe captaron el 77% de los ingresos mundiales por este rubro (Vargas Hernández 2002: 30). México, el segundo país más privatizador de Latinoamérica, superado sólo por Brasil, evidenció esta disminución del rol estatal en la economía a partir de las privatizaciones iniciadas en la década de 1980. Entre 1982 y 1993 el número de empresas públicas pasó de 1155 a 213 abarcando aeropuertos, industria petrolera y eléctrica entre otros (Kliksberg 2005: 217).

Sin embargo estos esfuerzos no han sido suficientes para superar los problemas del desempleo, ya que los programas privatizadores redujeron el empleo a la mitad, y tampoco han sido suficientes para superar el problema de la deuda externa. En el caso de Argentina, la privatización estuvo entre los ejes centrales de la reforma estatal que llevó adelante el gobierno de Carlos Menem en 1989, orientada en pos del libre mercado y con el propósito de pagar la deuda externa y propiciar oportunidades de negocios a los grupos de poder hegemónicos (Kliksberg 2005: 218)<sup>23</sup>.

Las privatizaciones argentinas pueden considerarse un ejemplo de *best practice* a la inversa, por las irregularidades y ligerezas registradas. Por esta vía se perjudicaron los intereses nacionales al aceptar menores precios por la venta de empresas que debieron sanearse previamente, al subestimar los activos y generar un clima que, en vez de crear condiciones competitivas, terminó favoreciendo procesos monopólicos

---

<sup>22</sup>“En 2001 el gasto público representaba, en relación con el PIB casi 50% más en los países de la OCDE que en América Latina” (Kliksberg 2005: 216).

<sup>23</sup>El principal instrumento jurídico de las privatizaciones argentinas fue la Ley N° 23.696 de Reforma del Estado por la que además de declarar la emergencia administrativa, estableció un procedimiento para declarar sujetos de privatización a la gran mayoría de las empresas públicas y estatales (Repetto 2001: 13)

(Kliksberg 2005: 218). La otra grave deficiencia se refiere a los *entes reguladores*, que en algunos casos se financiaban con aportes de las mismas empresas a las que debían controlar. Se presentó la paradoja de que los organismos regulados tenían amplia superioridad de recursos respecto de los entes reguladores, además de que había sobrerrepresentación empresarial en perjuicio de los consumidores, y que en muchos casos los miembros de los entes reguladores terminaban asumiendo cargos en las propias empresas reguladas (Kliksberg 2005: 227).

Pero los procesos privatizadores, como queda dicho, estuvieron seriamente afectados en su legalidad. Los procesos de negociación y adjudicación fueron poco transparentes, con un alto potencial de corrupción y favoritismo políticos. Y luego de las privatizaciones, si se tiene en cuenta que las administraciones públicas latinoamericanas no han consolidado una tradición de ética profesional que les asegure su independencia de la política, era en cualquier caso muy improbable que los entes reguladores funcionaran con la independencia necesaria (Nickson and Lambert 2002: 169).

Como corolario respecto de los programas privatizadores en los países latinoamericanos podemos decir que cumplieron algunos de sus objetivos, aunque de manera ineficiente y con amplia corrupción. En efecto, es indudable que “han sido vastos en sus alcances y hasta cierto punto, exitosos en la reducción del papel de un Estado que era intervencionista en la economía” (Vargas Hernández 2002: 31).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup>Esto es cierto respecto de los propósitos explícitos que surgían de los instrumentos legales pero, si bien las reformas se presentaban como un mecanismo que haría más eficiente al Estado y le conferiría mayor racionalidad económica al traspasar funciones al sector privado que se estimaba más competente, algunos autores sugieren que la motivación implícita sólo era el objetivo fiscal (Kliksberg 2005: 217).

### 3.3. Modernización de los servicios civiles

El CLAD advierte que para llevar adelante una reforma de tipo neogerencial democrática y progresista, es preciso no incurrir en los mismos errores que auspiciaron la reducción drástica del tamaño del Estado, la economía de recursos públicos a cualquier costo y el supuesto paralelo o semejanza entre la administración pública y la administración de los negocios (CLAD 1998: 13), todas características de la primera ronda de reformas. Con la posible excepción de Chile, Brasil y en menor medida Argentina, los países de la región comprometidos en esta primera ronda de reformas no lograron consolidar una pieza clave en el éxito de la Nueva Gerencia Pública: un servicio civil profesional y de calidad. “De todas las actividades del sector público, la reforma del servicio civil es el área donde el éxito ha sido más difícil de alcanzar” (Nickson 2002: 10).

Un muestreo de las leyes sobre servicio civil en la región, revela que en la práctica estas leyes o no se aplicaron o se tergiversaron (Vicher 2009: 71-72) cuando colisionaban con el interés de los partidos gobernantes en conservar la facultad de dispensar discrecionalmente los cargos de designación política (*spoils system*). Así, por ejemplo, en Bolivia, el interés por lograr que los servidores públicos ingresaran por selección competitiva, fue interrumpido por el propio gobierno al percibirlo como una restricción para disponer de los cargos públicos. La misma discontinuidad se advierte en el caso de Colombia. En México se dispuso la creación de un Servicio Profesional de Carrera en 2003, pero de hecho no ha producido ningún progreso sustancial en su consolidación. En Uruguay, la introducción de mecanismos neogerenciales flexibilizó la carrera administrativa aumentando el nivel de informalidad y de discrecionalidad. Finalmente, tenemos el caso de Venezuela, que pese a introducir mecanismos de gestión

por rendimiento, resultaron poco efectivos, por no existir una vinculación pertinente entre los criterios de promoción y la evaluación por rendimiento (Vicher 2009: 72).

Paralelamente a la proliferación de leyes sobre servicio civil, tuvo lugar el surgimiento de Institutos Nacionales de Administración Pública como se llamaron en Argentina y México (INAP) o *Escolla Nacional de Administração Publica* (ENAP) como se llamó en Brasil. Todos se inspiraron en parte en el sistema francés de la *Ecole Nationale d' Administration* (ENA).<sup>25</sup>

Cuando Bresser Pereira enumera los países que han llegado más lejos con la reforma, llama la atención sobre la presencia de reformas relativamente avanzadas (en el sentido del neogerencialismo) en solamente dos países latinoamericanos: Brasil y Chile; fuera de estos dos casos latinoamericanos, en la mayoría de ellos la administración sigue siendo esencialmente burocrática (Bresser 2001: 120).

La introducción de la Nueva Gerencia Pública en Brasil coincide con la llegada a la presidencia en 1995 de Cardoso. Según Bresser, la situación de la administración pública era bastante crítica, con un nivel de clientelismo endémico y rigidez burocrática.<sup>26</sup> Para emprender la reforma se creó un organismo *ad hoc*, el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE) cuyo titular era el propio Bresser Pereira. Los propósitos generales de la reforma consistían en lograr un servicio civil con funcionarios autónomos para resolver complejos problemas de gestión, que, sin abandonar las clásicas formas de responsabilidad burocrática, fueran capaces de

---

<sup>25</sup>Sobre la suerte de estos Institutos Nickson refiere el caso de un alto funcionario francés quien a finales de la década de 1990 inició una investigación sobre la transferencia del modelo francés a Latinoamérica concluyendo en que había resultado un enorme fracaso, pues los institutos “se habían infectado con las enfermedades del sistema de administración pública – clientelismo, inflexibilidad laboral, rigidez organizacional y cambios constantes de directivos – que tenían encargado erradicar” (Nickson 2002: 11-12).

<sup>26</sup>El déficit fiscal se veía agravado por los niveles de salario del sector público que comparativamente a los del sector privado eran de 30% a 50% más altos en la administración federal, judicial y legislativa y de 20% a 35% más altos en las empresas estatales (Nickson 2002).

administrar los recursos de un modo más eficiente y responsable (Bresser 2001: 132). El plan general dividía al sector público en tres clases de actividades: a) actividades operativas consideradas como exclusivas del Estado, que permanecerían dentro de la órbita estatal pero estableciendo agencias ejecutivas; b) los servicios sociales y científicos como universidades, museos o centros de investigación, que se llevarían adelante por organismos públicos no estatales y c) las actividades mercantiles de producción de bienes y servicios, que serían privatizadas (Bresser 2001: 133). Este plan fue instrumentado a través de diversas medidas que transformaron al sector público brasileño como a) *contratos de gestión* que definían los objetivos de las agencias ejecutivas y las organizaciones sociales, b) *indicadores de desempeño*, c) independencia financiera de los gerentes de las agencias ejecutivas, d) reclutamiento y selección anual de los nuevos aspirantes a la carrera estatal, y f) orientación de los servicios públicos al cliente-ciudadano.

Como observación sobre la reforma en Brasil, podemos apuntar que, mientras la mayoría de los países latinoamericanos introdujeron la Nueva Gerencia Pública de un modo anárquico, Brasil “realizó un intento concertado para introducir la reforma del sector público dentro de un paradigma consistente de NPM” (Nickson 2002: 6-7).

Por su parte, el caso de Chile es bastante atípico en la región, ya que desde el año 1982 no enfrenta los problemas de crisis fiscal, corrupción generalizada o sobredimensionamiento estatal que suelen acompañar a los procesos de reforma. Mientras en la región prevalece el clientelismo basado en el reclutamiento y la promoción de los agentes públicos en el patronazgo “solo Chile se ha aproximado a un sistema genuino de carrera en la administración pública” (Nickson 2002: 3). Pero el país también se embarcó en un intento de reformas del servicio civil, pese a que la situación de partida no era tan crítica. Las reformas en Chile, de acuerdo con Bresser, tuvieron

tres ejes principales: a) hacer surgir una nueva cultura organizacional focalizada en los resultados más que en los procedimientos, b) diseñar una estrategia de cambios graduales y acumulativos a largo plazo y c) producir la reforma bajo el control directo de la administración central y las agencias ejecutivas (Bresser 2001: 129). En efecto, Chile, merced a esta política “adoptó técnicas de la Nueva Gerencia Pública, tales como la planeación estratégica, evaluación del desempeño de programas y retribución conforme al rendimiento” (Vargas Hernández 2002: 27) a lo que debemos agregar que, desde el año 1994, en las disposiciones presupuestarias se viene implementando un sistema de indicadores de performance y objetivos (Bresser 2001: 129).

El caso de Argentina tiene relevancia en tanto los autores en general la incluyen dentro de los países que han establecido sistemas de selección de personal a través de procedimientos públicos de competencia, especialmente en la diplomacia y en el servicio público de salud (Bresser 2001: 124)<sup>27</sup>. Así, durante el gobierno de Raúl Alfonsín se crea el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, inspirado en la escuela francesa y orientado a “la formación de un cuerpo de funcionarios de alta gerencia a través de una selección rigurosa y un curso de formación intensiva” (Repetto 2001: 10). Lamentablemente no pudo mantener ese perfil en el tiempo, pues comenzó a prevalecer el favoritismo político y a partir del año 1995 no se reclutaron más grupos. El cuerpo de administradores gubernamentales había logrado consolidar su independencia, al modo de los cuerpos franceses o españoles de la administración, cuando logró establecerse que el ingreso y evaluación de los miembros del cuerpo la realizarían los propios miembros, como es perfectamente usual en los cuerpos de funcionarios europeos. Pero precisamente la consolidación de su independencia hizo que el cuerpo de administradores gubernamentales sufriera una fatal oposición o mejor dicho hostilidad

---

<sup>27</sup> Por ejemplo Nickson, cuando afirma que el experimento mas serio de introducir un servicio civil profesional sucedió en Argentina “donde se creó en 1986 el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AGs), una élite de directivos de alto nivel” (Nickson 2002: 10).

por parte de los directivos políticos de sucesivos gobiernos, que lograron así neutralizarlo y paralizar su crecimiento (Ferraro 2006b).

Otra iniciativa que merece destacarse en el caso de Argentina, es la creación en 1991 del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) que eliminaba la antigüedad como criterio de promoción y sólo podía ascenderse dentro del escalafón de seis niveles por competencia y dentro de los diez grados que tenía cada nivel, mediante una prueba de desempeño y prácticas de entrenamiento (Nickson 2002: 10-11) lo que garantizaba una conformación de cuadros superiores calificados. Sin embargo, en la práctica el sistema terminó siendo burlado por la contratación de personal temporario que no pasaba por esos filtros. Lo característico de la década de gobierno del Presidente Menem, 1989-1999, en materia de recursos humanos, es la implantación de políticas de recorte de personal que impusieron: jornada reducida, jubilación anticipada, cese de las comisiones de servicio, caducidad de las plantas transitorias, retiro voluntario y obligación de disminuir mediante el pase a disponibilidad en 34% las plantas de personal permanente (Repetto 2001: 15)<sup>28</sup>. A esto debe agregarse que una parte importante de la planta de personal de la Administración Pública Nacional se redujo por vía de las privatizaciones de las empresas estatales y por la transferencia a las provincias de los sistemas educativos y hospitalarios. Todas estas medidas combinadas redujeron entre abril de 1990 y diciembre de 1992 en 50% el total del personal civil, pasando de 670 mil cargos a 364 mil en ese período. Esto no impidió que el aparato estatal volviera a crecer durante toda la década de 1990 a partir de las presiones políticas que revirtieron

---

<sup>28</sup> El *retiro voluntario* fue altamente perjudicial del sector público ya que el núcleo más valioso fue el que se retiró por contar con mejores posibilidades fuera de la gestión pública. Se produjo una descapitalización importante de recursos humanos que había costado mucho tiempo formar. El 36,4% de los retirados tenía estudios terciarios, de grado o postgrado, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales perdió el 14,1% de sus miembros, y organismos como la Dirección General Impositiva o la Sindicatura General de la Nación disminuyeron el 10% de su planta estable (Kliksberg 2005: 218-219).

este proceso, con nuevo personal generalmente contratado de forma temporaria y por motivos de confianza política.

Como conclusión: si bien las iniciativas de mejora de la carrera administrativa en Argentina fueron valiosas, han carecido de toda sustentabilidad en el tiempo. Así se explica esta lógica de retracción-expansión del aparato estatal y visto desde la perspectiva de los objetivos que estaban llamadas a cumplir, puede concluirse que los intentos fueron “ineficientes, poco ágiles, de baja calidad, incoherentes, escasamente pertinentes y con muy baja capacidad de innovación” (Repetto 2001: 28). En este sentido se observa un paralelo entre la experiencia de Argentina y la de Perú, ya que ninguno de los dos países emprendió una reforma administrativa real sino sólo una drástica reducción del personal estatal. En ambos casos, el redimensionamiento del Estado por vía de la reducción terminó prevaleciendo sobre los aspectos cualitativos (Bresser 2001: 125): la cantidad del personal que se redujo fue vuelto a contratar poco tiempo después, pero con menos garantías de competencia más bien, sin garantía ninguna.

### **3.4. Mecanismos de mayor eficiencia y rendición de cuentas**

En este apartado haremos un recorrido por los mecanismos neogerenciales que se implementaron para conseguir mayor eficiencia y mejor rendición de cuentas, dando testimonio de la aplicación y seguimiento que tuvieron en los países de la región.

La *agenciación*, en virtud de la cual se delega autoridad directiva en ejecutivos superiores y se instrumenta por medio de *contratos asociados al desempeño*, ha sido muy limitada su aplicación en la región. Si bien la mayoría de los países de América Latina intentaron implementarlos, estos esfuerzos en general no lograron una madurez



importante. Así, Chile, Colombia y Costa Rica introdujeron "sistemas de evaluación del desempeño y de incentivos y de contratos entre el gobierno y otros organismos" (Vargas Hernández 2002: 27). En Brasil, se aplicaron los *contratos de gestión* celebrados entre el poder central y las "agencias autónomas" (ocupadas de regular servicios públicos) y con las "organizaciones sociales" ( encargadas de actividades científicas y sociales) (Vargas Hernández 2002: 28). México, por su parte, intentó crear un *sistema de indicadores* que sirviera de base al Sistema de Evaluación de Desempeño con monitoreo a los proyectos, técnicas de medición y mecanismos de evaluación de los programas. Similar experiencia encontramos también en Venezuela, que organizó en 1999 un Sistema de Gestión por Resultados. Uruguay intentó entre 1995 y 1999 crear las condiciones que permitieran implantar el *control por resultados*, mientras que en el caso de Argentina, la fijación de resultados ha estado prácticamente ausente en los programas gubernamentales (Vicher 2009: 68).

De las experiencias consignadas puede afirmarse con Nickson que "en ningún país de la región un director general ha sido recompensado con base en un contrato ligado a la evaluación de desempeño" (Nickson 2002: 5) y la explicación debe buscarse en que las reformas administrativas globales y procesales se plantean en términos tecnocráticos, fuera de las condiciones propias de Latinoamérica (Vargas Hernández 2002: 28). Un mecanismo que si ha tenido una aplicación muy extendida en el sector salud de Latinoamérica es la *contractualización*. En el caso de Colombia, el rol del Ministerio de Salud es mínimo, conservando solamente las funciones indelegables y en Chile el instrumento central de la reforma sanitaria ha sido el *compromiso de gestión* entre las autoridades ministeriales y el director de cada centro de salud (Vicher 2009: 67).

Las medidas para hacer efectiva la *rendición de cuentas a los ciudadanos* como las cartas ciudadanas, los códigos de conducta y la publicación de indicadores de desempeño todavía son muy limitadas (Nickson 2002: 6), pero aun así merecen consignarse en este punto. En Colombia, se diseñaron instrumentos destinados al apoyo de la gestión de los créditos internacionales y fueron cristalizados en un Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos. En México, si bien se había señalado un Sistema de Metas Presidenciales, sólo se cumplió una pequeña parte y en lo sucesivo se señalaron cuatro o cinco metas por organismo. Quizá el caso más interesante sea el de Chile, que en 1997 dio inicio a un Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. Sin embargo, la experiencia no ha sido demasiado auspiciosa por no existir diagnósticos para la evaluación y el seguimiento de los proyectos adolecían de deficiencias y los indicadores de eficiencia eran escasos (Vicher 2009: 69).

En lo concerniente al establecimiento de *cuasi mercados* en programas sociales a partir del uso de vales o *vouchers* para la provisión de bienes, debemos decir que es casi inexistente en la región, con la excepción de Chile, cuyo sistema educativo se basa en *vouchers*. Un caso poco común de aplicación de este mecanismo fue un programa auspiciado por la Organización Mundial de la Salud en Nicaragua por el cual se distribuían mensualmente a prostitutas, *vouchers* para cubrir el costo de un examen de VIH, lo que ha conseguido buenos resultados en la orientación al consumidor del servicio ofrecido por los médicos (Nickson 2002: 6).

Por otra parte, el *cobro a los usuarios de servicios* se ha implementado en México y Argentina para financiar la construcción de autopistas pero con un bajo nivel de eficiencia por la corrupción que suele acompañar a las adjudicaciones de contratos y a la distribución de los ingresos del peaje. También se ha introducido en los hospitales de Venezuela en respuesta a la crisis financiera del sector salud (Nickson 2002: 6). Pero

la experiencia más innovadora, que ubica a América Latina y el Caribe como la primera región del mundo en adoptar estos enfoques, es el pago por servicios ambientales utilizados en recursos naturales. Por este medio se compensa a los proveedores de servicios con el pago de una cuota que permita financiar el mantenimiento de los recursos naturales que generan los servicios ambientales que llegan a los usuarios (Vicher 2009: 71). A título de ejemplo, el sistema de pagos por servicios ambientales se aplicó para favorecer la conservación de los recursos hídricos en República Dominicana, como una alternativa para disponer de agua en Tungurahua, Ecuador, o en Costa Rica a través del Programa de Conservación y Recuperación de Microcuencas en la provincia de Heredia. Finalmente, la práctica de la *prueba de mercado*, que permite hacer ofertas en operaciones internas, es virtualmente desconocida en la región y se ha puesto poca atención en la introducción de *indicadores de desempeño* o *cláusulas de penalizaciones* (Nickson 2002: 6).

Las *contrataciones externas*, por las cuales el sector público compra al sector privado un servicio que era antes producido internamente, se han venido también aplicando en diferentes niveles para la provisión de muy diversos servicios, desde alimentación y limpieza, hasta transportes, impresiones y mantenimiento de equipos, así como a nivel municipal en áreas de suma importancia como la recolección de residuos y hasta ciertos aspectos de la seguridad, como la vigilancia de edificios públicos. Pero la eficiencia de estas subcontrataciones se ve limitada, otra vez, por la falta de transparencia en la adjudicación de los contratos y la falta de seguimiento de su ejecución (Nickson 2002: 6).

Uno de los grandes objetivos de la Nueva Gerencia Pública es la *orientación de los servicios públicos al cliente*, mediante la transición desde el sistema burocrático, hacia un sistema orientado a responder a las expectativas de los ciudadanos. Esta

propuesta es calificada de “revolucionaria” por el CLAD, ya que produce un cambio en las relaciones del Estado con la sociedad, por cuanto “los ciudadanos son llamados a asumir un rol activo en la organización de la acción colectiva y más específicamente a lidiar con aquellos problemas que afectan su vida diaria” (CLAD 1998: 12). Como expresa Olavarría Gambi, uno de los objetivos de la corriente neogerencial es una mayor efectividad en los servicios públicos, y ello implica generar valor público en las actividades con el fin de que un *servicio público* signifique en la práctica *un servicio al público*<sup>29</sup>. Por supuesto que, con esta redefinición, el Estado se ha convertido en un proveedor de servicios sin ninguna diferencia de naturaleza con los proveedores privados, pues servicios al público puede proveer cualquier actor. Se trata de una tendencia inherente al neogerencialismo, por cierto.

Merece reflexionarse sobre la experiencia chilena que desde mediados de la década de 1990 impulsó una ambiciosa política de modernización de la gestión pública cuyo eje principal fue mejorar la efectividad de los servicios públicos.<sup>30</sup> Las variables con que se intentó promover un desempeño exitoso fueron: a) liderazgo ejecutivo y visión estratégica, b) reorientación de la misión del servicio público como legitimante del sistema democrático, c) orientación al usuario d) utilización intensiva de las TIC'S y e) gestión estratégica (Olavarría Gambi 2010: 17-29). El análisis de Olavarría Gambi también sugiere que de las variables asociadas al logro de efectividad, una *estructura de liderazgo* cohesionada parece ser la variable principal. Pero para el autor un liderazgo efectivo para los servicios públicos debe provenir de la empresa privada. Pues los líderes chilenos que asumieron la conducción de los organismos prestadores de

---

<sup>29</sup> “El valor público consiste en todos aquellos valores que los individuos y los grupos voluntarios de individuos vinculan al Estado y a la sociedad, más allá de su propio bienestar material y que buscan poner en ejecución a través de acciones individuales o colectivas, cívicas o políticas” (Olavarría Gambi 2010: 14).

<sup>30</sup> Se destacan como los cuatro servicios más efectivos los siguientes: el Servicio de Impuestos Internos (SII), el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Instituto de Normalización Previsional (INP) y Servicio de Registro Civil (SRCeI).

servicios públicos provenían mayormente del sector privado, según indica Olavarría Gambi, pero prestaron un gran servicio a la incipiente democracia, ya que a la *legitimidad de origen* de las autoridades electas añadieron la *legitimidad de ejercicio* mediante la prestación de servicios públicos de calidad y orientados al ciudadano (Olavarría Gambi 2010: 31-33).

Se trata de un recurso argumentativo interesante, también relativamente característico dentro del neogerencialismo, en que se intenta reclamar para la redefinición de la noción de lo público mayor legitimidad democrática, pues lo público como actor empresario sería más efectivo en la provisión de servicios. Y la efectividad a su vez el criterio de legitimidad máximo. Esto es muy discutible, por supuesto, se trata otra vez de pensar al ciudadano como cliente, que estará satisfecho con un buen servicio y a esto se reduce su relación con el Estado democrático. Está de más hacer notar la diferencia en naturaleza, origen, superioridad y grado de exigencia entre los derechos si hablamos de ciudadano en lugar de cliente.

## **Conclusiones del Capítulo**

En este informe y desde una panorámica general, se ha presentado el camino recorrido por los países latinoamericanos en relación a la Nueva Gerencia Pública, intentando encontrar las claves de las políticas públicas que oscilaron hacia la superación de la antinomia del modelo burocrático y del negerencial. Sin dejar de marcar los avances y retrocesos en los sucesivos procesos de reformas, esto nos permite dejar planteadas ciertas propuestas a futuro basadas en la experiencia de estos años en América Latina.

a) El factor ideológico: las políticas neoliberales y la crisis del Estado de Bienestar.

La Nueva Gerencia Pública encontró en el modelo neoliberal de Estado (Vicher 2009:61) el mejor cauce para derramar sus contenidos, principalmente por las políticas de ajuste que caracterizaron a la primera época de las reformas. Regidos por las pautas del Consenso de Washington, el Estado de retrajo de las aéreas esenciales del gobierno provocando altos costos sociales. Es decir, aun sin haberse avocado por completo a sus competencias básicas, se dio la paradoja de retirarse donde ni siquiera había ingresado a cumplir con su misión. En Argentina, por ejemplo por la Ley Nacional Nº 24.406, desde 1992 se produjo la transferencia total y definitiva de las escuelas de nivel medio y los de los institutos terciarios y de formación docente que permanecían bajo la órbita del Estado Nacional (la transferencia de las escuelas primarias había finalizado en 1978) a las provincias, aunque sin la afectación de los recursos. Es decir, la transferencia también llamada "descentralización" poseyó un único criterio y fue el fiscal, donde las

decisiones finales las tomaron las autoridades económicas nacionales motivadas por el Plan de Convertibilidad.

Retomando la cuestión general, los costos sociales derivados de las políticas de ajuste salieron a flote traducidos en costos altos “en términos de reducción del gasto público en materia de educación, salud, vivienda” (Vargas Hernández 2002: 23) y se relacionan además con la llamada “crisis de la deuda externa”. Durante la década de 1980 se hizo recaer el ajuste sobre los hombros de los países endeudados con un criterio asimétrico, ya que los bancos no asumieron la parte que les tocaba de responsabilidad por su comportamiento imprudente (Carrera Troyano 2004: 105).

#### b) Profesionalización del servicio civil

Las reformas se limitaron, en su gran mayoría y como carácter distintivo, a la disminución drástica de servidores públicos (Bresser 2001: 125) sin que implicaran cambios esenciales en las estructuras burocráticas. El esfuerzo, a tenor de los postulados del Consenso de Washigton, se centró en el redimensionamiento, utilizando un eufemismo para no decir achicamiento. De tal modo, "las promesas de una estructuración como resultado de las reformas de un servicio civil profesionalizado y eficiente no se cumplieron (Kliksberg 2005: 219).

En tal sentido, las reformas neogerenciales perjudicaron a las burocracias regionales, derribando los pocos elementos del desarrollo weberiano, generando *islas de modernidad* que coexisten con los sistemas tradicionales, y que por tanto, se encuentran a medio camino entre el sistema patrimonial y el burocrático (Sánchez González 2008: 120)

Es fundamental para consolidar un servicio civil profesionalizado y calificado que se supere el *estado transicional* del modelo burocrático como punto de partida para

la implementación de cualquier reforma neogerencial que se pretenda. En efecto, "la existencia de servidores civiles calificados, protegidos contra la interferencia política, bien remunerados y motivados es esencial" (CLAD 1998: 5). Asimismo el modelo weberiano exige ser adaptado a las particularidades latinoamericanas porque en su estado puro tampoco puede responder a los desafíos de la administración pública contemporánea.

Es importante hacer notar que el modelo burocrático, concebido para superar el personalismo, el patrimonialismo y el clientelismo, no se opone de por sí al modelo neogerencial, que busca dar respuestas eficientes a la rigidez y al papeleo. Es decir, ambos buscan diferentes soluciones para diferentes problemas. En cuanto a los objetivos propuestos, el modelo burocrático busca acentuar el profesionalismo, la meritocracia y la honestidad del servicio público, mientras el modelo neogerencial hace hincapié en la eficiencia, la flexibilidad y la capacidad de dar respuestas a los ciudadanos - clientes (como no podría ser de otra manera en el lenguaje economicista).

Si atendemos al régimen de ingreso y permanencia, el modelo burocrático propone exámenes de ingreso, la estabilidad en el cargo y las promociones y ascensos jerárquicos por vías meritocráticas, mientras que el neogerencial aplica los contratos de gestión, competencia entre agencia y descentralización (Repetto 2001: 8)

Esclarecidas tales diferencias, es viable sostenerse que desde una propuesta superadora puede poner en su justo lugar al paradigma burocrático pero no ya el clásico y puro modelo weberiano, sino que debe estar imbuido de otros requisitos y caracteres que reclaman los ciudadanos de la sociedad del siglo XXI.

c) Expectativas versus resultados y perspectivas en Latinoamérica



El proceso de transformación prometido por las corrientes neogerenciales parecen no haber colmado con las expectativas de los ciudadanos, y en este sentido dicho proceso ha sido más simbólico que estructural (Sánchez González 2008:120). En tal sentido los resultados no conformaron ni a gobierno ni a ciudadanos. En el desempeño general de la administración pública en la region o bien no ha mejorado o las mejoras han sido mínimas (Vicher 2009:74). Si de mejoras en la administración financiera y fiscal se trata, han existido en la mayoría de los países, aun cuando el avance de los programas operó de manera desigual. Aun así, como materia pendiente de las reformas, los estados quedan adeudando su intervención eficaz para dar respuesta los sectores sociales (Vicher 2009: 76)

De las experiencias consignadas se concluye que no todas las reformas aplicadas en América Latina han sido negativas sino que las fallas aparecen como observa Ferraro "cuando se quiere convertir al gerencialismo en el principio articulador de toda la administración pública (...) cuando este método organizativo se promueve de manera radical y extensiva (Ferraro 2009: 136).

Aunque algunos mecanismos neogerenciales pueden ser convenientes cuando se aplican a programas puntuales, es necesario "continuar avanzando hacia un sistema extensivo de burocracia profesional, en el sentido weberiano" (Ferraro 2009: 136) ya que "sólo un servicio civil profesional puede proporcionar la 'grasa' (...) para lubricar las ruedas de las reformas administrativas del tipo NPM" (Nickson 2002: 12).

La experiencia acumulada durante las décadas de 1980 y 1990 no debe inducir a pretender el retorno del modelo de Estado anterior a las reformas, sino dar "un salto hacia delante para construir un Estado eficiente, participativo y equitativo, pero con perspectivas de desarrollo humano y justicia social. Nos hemos permitido llamarlo 'un

Estado inteligente” (Klikberg 2005: 236). No se trata de un Estado desarrollista ni de un Estado mínimo, pudiendo hacer nuestra la opinión de Bresser respecto de su país, que refleja el camino que debería seguir la región: “estas son falsas alternativas (...) y un país con desarrollo intermedio como Brasil también es capaz de encontrar su propio camino entre estos dos extremos” (Bresser 2001: 133).

Es preciso que Latinoamérica encuentre el propio camino que le permita vencer los tres grandes desafíos de la región, a saber; a) lograr un crecimiento económico sustentable, b) una distribución justa y equitativa del ingreso y, c) una mayor participación y gobernabilidad democrática (Vargas Hernández 2002: 33). De hecho los países exitosos como los nórdicos, los del sudeste asiático, China o Estados Unidos se destacan por exhibir un Estado activo muy diferente a la imagen minimalista que se preconizó en Latinoamérica (Klikberg 2005: 225).<sup>31</sup>

El rol que las burocracias latinoamericanas están llamadas a cumplir en el presente es decisivo dentro del proceso de democratización del sector público y la Nueva Gerencia Pública, creemos que tiene mucho que ofrecer en cuanto aporta mecanismos que incrementan la responsabilidad de los servidores públicos. A las formas de control tradicional de la administración pública por vía parlamentaria o judicial, el neogerencialismo proporciona técnicas de control por resultados, control sobre los costos, control por competencia administrada (cuasi mercados) y el control social de los ciudadanos como clientes de los servicios públicos, con la salvedad conceptual hecha más arriba. En este sentido el modelo neogerencial puede contribuir al *empoderamiento de los ciudadanos*, como una estrategia para enfrentar los problemas de pobreza y corrupción de la región ya que “cuando las voces de aquellos a quienes se

afecta son tomadas en cuenta, las políticas presentan efectos más contundentes y directos” (Carballo 2010: 63).

Esta visión permitirá superar también, la clásica dicotomía entre sector público y sector privado a partir de una tercera estructura institucional, el *sector público no estatal* que tiene a su cargo administrar los servicios que el Estado le transfiere, configurando así lo que el CLAD llama “Network State” con capacidad de congregar a los tres sectores sociales: el sector del mercado, el sector estatal y el sector público no estatal. En todos los casos, el espíritu de servicio público y su función de agente del bien común, permitirá orientar la correcta diferencia específica del sector estatal respecto de los otros dos sectores.

### **La experiencia de los concursos de cargos jerárquicos en el sistema educativo de la Provincia de San Luis**

La mejora de la gestión en la administración pública debe estar reflejada en el aumento de las capacidades institucionales para afrontar las crecientes demandas sociales, entre las que sobresale el aumento de la cobertura y calidad de los servicios públicos y de los derechos, en particular la educación.

Existe un marco normativo y la decisión política de iniciar un proceso de ingreso, permanencia, evaluación y promoción basado en la meritocracia en la gestión pública de la Provincia de San Luis. Para ello debieron desarrollarse los rasgos generales de un modelo de gestión buscó equilibrar principios como la transparencia, la equidad y calidad de gestión, destacándose la importancia del capital humano en las prácticas de buen gobierno y las dimensiones axiológicas involucradas en los procesos de profesionalización. Todo en vistas de dejar sentadas algunas claves no sólo teóricas,

sino además teóricas para lograr un servicio civil de calidad que responda a las expectativas de la ciudadanía del siglo XXI.

Desde que la República Argentina adoptó en el año 1853 un tipo de estructura constitucional *federal*, en virtud de la cual, las provincias gozan de *autonomía* respecto del Estado Nacional, pueden dictar para sí sus propias Constituciones en las que regulan las materias no delegadas a la Nación.<sup>32</sup>

En ejercicio de sus competencias, la provincia de San Luis, en su Ley Fundamental contiene disposiciones específicas sobre la educación, consagrando en esta materia un catálogo de derechos, cuyos titulares son los docentes. A los efectos de nuestra presentación, dejamos consignado que el Estado le reconoce a los trabajadores docentes los siguientes derechos: “carrera profesional según sus méritos”, “ingresos y ascensos por concurso” y “estabilidad en el cargo”.<sup>33</sup>

Partiendo de estas bases, el Gobierno de la Provincia ha desplegado desde el año 2011 una serie de acciones tendientes a profesionalizar el sector público y fortalecer la carrera docente otorgando *estabilidad* a los cargos directivos, desde un posicionamiento neo público que busca recuperar el espíritu altruista de servicio y la práctica de una ética positiva.

En este punto debo decir que de todo el gabinete de funcionarios del Ministerio de Educación, incluyendo al recordado viceministro Luis Guillermo Visco y asesores de alta jerarquía, muy pocos estaban convencidos de implementar el concurso, no por las bondades del mismo sino por las cuestiones políticas y sindicales que podrían poner en jaque a la paz social del sistema educativo, teniendo en cuenta la historia reciente de

---

<sup>32</sup> Constitución de la Nación Argentina, Art. 1° “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana *federal*, según lo establece la presente Constitución” en concordancia con el Art. 5° “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional”.

<sup>33</sup> Constitución de la Provincia de San Luis, Art. 74°, Inc. 2, 3 y 4.

San Luis. Es decir, se cuestionaba la oportunidad y la conveniencia pero no el mérito. Después de persuadir al equipo para convencerlos que sería una medida histórica la decisión la tomé luego de un encuentro de directores en la Villa de Merlo, al norte de la provincia.

Esta experiencia institucional produjo los resultados esperados a la luz de la aplicación de la normativa que, derivada de la Constitución provincial, fija el modo en que se producen las promociones y los ascensos jerárquicos dentro del sistema educativo.<sup>34</sup> En efecto, la carrera docente asegura una sola forma de ascenso que es a través de los cargos directivos en las instituciones de educación obligatoria, que en Argentina, desde el año 2006 y la modificación de 2014, comprende los niveles inicial desde los cuatro años de edad, primario y secundario.<sup>35</sup> Por esta vía, los maestros y profesores que desarrollaron una prolongada actividad en la docencia tienen la posibilidad de acceder a los cargos de rector, vicerrector, director, vicedirector y regente de nivel en las escuelas de gestión pública que presenten vacancias.

La consolidación de liderazgos sólidos en las instituciones reviste una importancia trascendente para el sistema educativo, toda vez que son los directivos quienes desempeñan las actividades de gestión, planeamiento, administración, coordinación y programación de las escuelas. Son los responsables del funcionamiento de la organización escolar, de la supervisión dentro de la institución, de las relaciones con el entorno y con las familias de los alumnos, todo lo cual conlleva una responsabilidad directa sobre el personal docente, administrativo y alumnado.

Sobre estas premisas se dictó el acto administrativo que aprobó la convocatoria a *Concurso de Antecedentes, Méritos y Oposición* disponiéndose en la misma oportunidad

---

<sup>34</sup> Estatuto Docente (Ley N° XV-0387-2004) y Decreto Reglamentario N° 4521-MP-2004.

<sup>35</sup> Ley de Educación Nacional N° 26.206 (27/12/2006).

el llamado a cubrir los cargos jerárquicos disponibles.<sup>36</sup> Los concursos se instrumentaron desde el *Ministerio de Educación* con la intervención del *Consejo de Educación* y de las llamadas *Juntas de Clasificación Docente*, teniendo ambos cuerpos colegiados la representación de los docentes con antigüedad en la provincia. El Consejo de Educación “es el órgano encargado de dar operatividad efectiva a los lineamientos constitucionales (...) participar y consensuar en las políticas educativas a implementar y realizar propuestas de normas jurídicas en función de las demandas del sistema educativo.” Interviene activamente durante los concursos “procurando cumplir con los principios de calidad, idoneidad, diversidad y operatividad”.<sup>37</sup>

Por su parte las Juntas de Clasificación Docente, elaboran los criterios de valoración de antecedentes y méritos, confeccionan las nóminas por orden de mérito de los aspirantes y participan en la designación de los Jurados del Concurso.<sup>38</sup>

El Concurso de Oposición comprendió dos etapas de evaluación de los aspirantes: 1) valoración de antecedentes y méritos, siendo excluyente el puntaje mínimo establecido por las Juntas de Clasificación Docente y 2) aprobar la capacitación obligatoria dictada por especialistas nacionales y extranjeros. Este programa de capacitación no sólo perfecciona los contenidos pedagógicos propios de la docencia, sino que además buscó dotar a los futuros directivos de herramientas que les permitieran desarrollar competencias para la gestión exitosa de las instituciones educativas que tendrían a su cargo. En este aspecto, la capacitación comprendió un bagaje de conocimientos nuevos orientados a la buena gestión y de los cuales carece el docente desde su formación de base. Los temas desarrollados durante el programa han sido: a) gestión Institucional: pautas para la mejora continua, calidad y gestión de la innovación

---

<sup>36</sup> Decreto N° 3895-ME-2012.

<sup>37</sup> Ley N° XV-0387-2004, Estatuto Docente, Art. 7°.

<sup>38</sup> Ley N° XV-0387-2004, Estatuto Docente, Art. 11°.

educativa, b) el equipo directivo y la integración de las TICS, c) resolución alternativa de conflictos en las instituciones educativas, d) gestión curricular: referentes para la transformación educativa y pautas para el desarrollo curricular basado en competencias para la vida, e) el Estado-Nación y el sistema educativo. De la Constitución a la realización de derechos, f) liderazgo y g) gestión de personas: el rol directivo como asesor pedagógico.

La Segunda Etapa comprendió a) evaluación escrita individual, cuya aprobación exigió obtener setenta (70) puntos como mínimo y b) entrevista personal o de equipo, que para su aprobación exigía obtener setenta (70) puntos como mínimo.<sup>39</sup>

Los órganos encargados por disposición legal de llevar adelante las evaluaciones fueron los Jurados. De su composición participaron docentes con una antigüedad mayor a doce años. Por un lado el *Jurado de Oposición*, integrado por tres miembros, dos de ellos elegidos por los docentes aspirantes y el otro por la Junta de Clasificación, fue el encargado de elevar al Ministerio de Educación, una vez concluido el proceso de evaluación, el orden de mérito correspondiente. Por otro lado, el *Jurado de Apelación*, integrado por siete miembros, cuatro designados por el Consejo de Educación, uno elegido por los aspirantes y dos por el Gremio Docente con mayor representatividad, es el que resolvió los recursos planteados por los administrados.<sup>40</sup>

Es oportuno señalar que con el fin de garantizar la imparcialidad, la transparencia y la objetividad del proceso de evaluación fueron convocada para formar parte del Jurado de Oposición en carácter de *Veedores Externos*, personalidades destacadas de la Educación en el ámbito nacional. Con este criterio fueron designados

---

<sup>39</sup> Decreto N° 3895-ME-2012, Art. 8° de conformidad con Ley N° XV-0387-2004, Estatuto Docente, Arts. 33°-36°.

<sup>40</sup> Decreto N° 3895-ME-2012, Art. 9° de conformidad con Ley N° XV-0387-2004, Estatuto Docente, Arts. 46°-48°.

veedores externos figuras prestigiosas como el *Dr. Alberto, Carlos Taquini (h)*, Académico de Número de la Academia Nacional de Educación, institución de reconocida trayectoria por sus aportes y reflexiones sobre el quehacer educativo y la educación en general; la *Prof. Beatriz Susana Pachiotti*, rectora de la ex Escuela Normal de la Ciudad de Paraná, hoy Escuela Normal Superior “José María Torres”, formadora de generaciones de maestros para escuelas comunes y el *Ing. Aldo Sergio Guerra*, director del Colegio Nacional de Monserrat, fundado en el año 1687, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba y por cuyos claustros pasaron influyentes personalidades de la historia argentina.

Esta figura de los veedores externos interviene en la instancia de las entrevistas personales y de equipo incorporando un valor agregado de excelencia que consiste en: a) aportar una visión integradora que se sume al Jurado de Oposición, b) brindar una perspectiva de las Ciencias de la Educación en un contexto nacional e internacional, c) contribuir al fortalecimiento de la profesionalización y al reconocimiento de los méritos alcanzados en la carrera docente, en cargos de gestión directiva y d) aportar experiencias, conocimientos y estrategias educativas integradoras desde la visión de los cargos de gestión.<sup>41</sup>

Atento que una de las dimensiones fundamentales de la profesionalización es el seguimiento del desempeño de quienes ascienden en la carrera jerárquica, se autoriza “al Ministerio de Educación a implementar Auditorías de Gestión del Equipo Directivo Titular designado y evaluar anualmente la ejecución de las propuestas presentadas”.<sup>42</sup>

Abordando la profesionalización de la carrera docente con un criterio estratégico, el Gobierno de la Provincia de San Luis convocó a Concurso de Antecedentes, Mérito y

---

<sup>41</sup> Resolución N° 103 – ME – 2014, Art. 2° de conformidad con el Decreto N° 3895-ME-2012.

<sup>42</sup> Decreto N° 3895-ME-2012, Art. 13°.



Oposición a través de diferentes etapas, agrupando a los establecimientos con cargos a cubrir por Región Educativa.<sup>43</sup>

Este proceso se inició en el año 2012, cuando se convocó a cubrir un total de 99 cargos jerárquicos en 49 establecimientos de la Región I. En el año 2013 se hace lo propio con las Regiones II, III, IV, V y VI para cubrir un total de 102 cargos jerárquicos en 61 establecimientos. Finalmente, en el año 2014, se llamó a concurso destinado a cubrir dos clases de cargos: a) los cargos que continuaron vacantes luego de los procesos de los años 2012 y 2013 y los nuevos que, en conjunto totalizan 125 cargos en 78 establecimientos; b) asimismo se convocó a aspirantes para cubrir 85 cargos de escuelas técnicas en 34 establecimientos.

Como resultado de estos procesos concursales, al día de hoy se han designado y tomado posesión de sus cargos un total de 369 directivos en 233 establecimientos de la provincia, surgidos a lo largo de estos tres llamados consecutivos. A partir de esta experiencia se ha producido un avance en la profesionalización de los agentes públicos de la educación que hoy día constituyen un cuerpo directivo altamente capacitado y legitimado en concurso público por sus propios pares. Sobre la importancia de la selección de los servidores públicos el Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Dr. Gregorio Montero Montero ha dicho que “no debe quedar duda respecto del gran aporte que significa que los procesos selectivos de los recursos humanos para el sector público se hagan atendiendo a criterios técnicos y científicos, independientemente del tiempo y el esfuerzo que esto conlleva” (Montero Montero 2012: 32-33). En efecto la aplicación de criterios técnicos y científicos, así como el apego al orden jurídico, la transparencia y el principio

---

<sup>43</sup>La Provincia de San Luis organiza su educación a través de las llamadas *Regiones Educativas*, que son circunscripciones territoriales que agrupan por proximidad geográfica a los establecimientos del sistema educativo. Existen en la actualidad seis Regiones Educativas a todos los efectos administrativos.

meritocrático han investido a los concursos de una legitimidad que se pone de manifiesto en que ninguna de las decisiones fue objeto de recurso administrativo alguno por parte de los aspirantes.

Por esta experiencia, es dable afirmar que el enfoque que mejor se aviene a las necesidades de una gestión pública comprometida con la ética es el modelo neo weberianismo; que la profesionalización en la función pública debe garantizar en los servidores públicos, los atributos de mérito, capacidad, vocación de servicio, eficacia en el desempeño de su función, responsabilidad, honestidad y adhesión a los principios democráticos; y que la profesionalización de la carrera docente ha surgido del impulso político institucional del Gobierno para dar respuesta a la demanda de los ciudadanos.

#### **4. Bibliografía**

ARBÓS, Xavier y Giner, Salvador (1996) *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI, Madrid, 1996.

ARCE, Claudio Henríquez (2003-2004) *Don Valentín Letelier Madariaga, esbozo de su visión de la Administración Pública*. Revista Chilena de Administración Pública, Vol. 2, Nro. 4, pp. 97-103.

BARRERA RESTREPO, Efrén (1999) *New Public Management en América Latina: Una Evaluación en Colombia*. IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, México, D.F., 19 – 22 Octubre, pp. 1-12.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001) *New Public Management Reform: Now in the Latin America Agenda and Yet...* Revista Internacional de Estudios Políticos. Programa de Estudios Políticos, Septiembre, Río de Janeiro, Brasil, pp. 117-140.

CALVENTO, Mariana (2006) *Fundamentos teóricos del Neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina*. Revista Convergencia, Vol. 13, Nro. 41, mayo-agosto, Toluca, México, pp. 41-59.

CARBALLO, Ana Estefania (2010) *Poverty and Corruption in Latin America: Challenges for a Sustainable Development Strategy*. Revista Opera, Nro. 10, Colombia, pp. 41-65.

CARRERA TROYANO, Miguel (2004) *La deuda externa en América Latina, veinte años después: una nueva media década perdida*. Investigación Económica, Vol. LXIII, Nro. 247, enero-marzo, 2004, México, pp. 103-141.

CEPAL (2013) *Panorama Social de América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre de 2013.

CERRA, Ángel (2010) *Las raíces ideológicas del desarrollismo argentino: la originalidad de Rogelio Frigerio*. Técnica Administrativa, Vol. 9, Nro. 44, Buenos Aires, Argentina, pp. 1-11.

CHIBBER, Vivek (2008) *¿Revivir el estado desarrollista? El mito de la burguesía nacional*. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE), Año 8, Nro. 11, Santa Fe, Argentina, pp. 7-34.

CLAD (1998) *A New Public Management for Latin América*, Caracas: CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1998.

CLAD (2003) *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Bolivia: CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003.

CLAD (2006) *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, Uruguay: CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2006.

CLAD (2007) *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Chile: CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007.

CLAD (2008) *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, El Salvador: CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008.

CLAD (2009) *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, Portugal: CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009.

CUÑARRO, Edith, MORALES, Eduviges y GONZALEZ, Nila Leal (2006) *Nueva Gerencia Pública en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Desafíos y perspectivas*. Revista Venezolana de Gerencia, Año/Vol. 11, Nro. 33, Enero-Marzo, Maracaibo, Venezuela, pp. 122-132.

FERRARO, Agustín (2006a) *Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El escaso aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en*

*América Latina*. Revista Chilena de Administración Pública. Estado, Gobierno, Gestión Pública, Nro. 8, pp. 80-111.

FERRARO, Agustín (2009) *Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera edición. Madrid, España.

FERRARO, Agustín, Garofalo, Charles, (2010) *A Positive Ethics for Public Administration: Altruism, Self-Interest and the Concept of the State*. Revista Internacional de Éticas Aplicadas Dilemata, Año 2, Nro. 2, ISSN 1989-7022 pp. 33-47.

FERRARO, Agustín. (2006b). “Una idea muy precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”, *Latin American Research Review* 41 (2): 165-182.

FILGUEIRA, Fernando, NARBONDO, Pedro, RAMOS, Conrado (2002) *La economía política de la reforma de la administración pública y los servicios civiles de carrera: la experiencia de Uruguay en los años 90*. Ponencia presentada al VII Congreso Internacional del CLAD, 8-11 de octubre, Lisboa, Portugal, pp. 1-28.

HEREDIA VARGAS, Raimundo (2002) *Gobernabilidad: una aproximación teórica*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, 8-11 de octubre, Lisboa, Portugal, pp. 1-17.

HOFFMAN, Kelly, CENTENO, Miguel Ángel (2004) *El continente invertido: desigualdades en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, Nro. 193, septiembre-octubre, Venezuela, pp. 97-118.

GANGAS PEIRÓ, Pilar (2003) *Desigualdad y pobreza, América Latina y Europa desde 1950*. Revista Política y Cultura, Nro. 20, otoño de 2003, España, pp. 29-51.

KLIKSBERG, Bernardo (2002) *América Latina: una región en riesgo. Pobreza e inequidad*. Revista de Ciencias Sociales (RCS), Vol. VIII, Nro. 1, enero-abril 2002, Maracaibo, Venezuela, pp. 9-22.

KLIKSBERG, Bernardo (2005) *Administración Pública en América Latina: Promesas, Frustraciones y Nuevas Búsquedas*. Revista Economía, Gestión y Desarrollo, Nro. 3, Octubre, Colombia, pp. 203-238.

MARTINEZ VILCHIS, José (2009) *La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país*. Revista Convergencia, Vol. 16, Nro. 49, Enero- Abril, Toluca, México, pp. 199-227.

MONTERO MONTERO, Gregorio (2012) *La profesionalización de la Función Pública: el desafío inconcluso para el fortalecimiento de la gestión pública*. ICAP, Revista Centroamericana de Administración Pública (62-63), pp. 25-38.

NICKSON, Andrew y LAMBERT, Peter (2002) *State Reform and the Privatized State in Paraguay*. En Public Administration and Development, 22 (2), Mayo, pp. 167-174.

NICKSON, Andrew (2002) *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nro.24, Octubre, Caracas, pp. 1-15.

OLAVARRÍA GAMBI, Mauricio (2010) *Efectividad en la gestión pública chilena*. Revista Convergencia, Vol. Q7, Nro. 52, Enero-Abril, México, pp. 11-36.

REPETTO, Fabián (2001) *Causas y azares de un cambio institucional inconcluso: historia reciente de la administración pública nacional en la Argentina*. Ponencia presentada al VI Congreso Internacional del CLAD, 5-9 de noviembre, Buenos Aires, Argentina. Pp. 1-31.

SÁNCHEZ GONZALEZ, José Juan (2008) *Las reformas neogerenciales en Hispanoamérica. Enseñanzas para incrementar las capacidades de gobierno*. Revista

Chilena de Administración Pública. Estado, Gobierno, Gestión Pública, Nro. 12, Diciembre, pp. 105-123.

SANCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2009) *Origen y desarrollo del estudio de la Administración Pública en México*. Revista Convergencia, Vol. 16, Nro. 49, Enero-Abril, Toluca, México, pp. 37-72.

SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS (1998) *Declaración de Santiago*, 19 de abril de 1998. Disponible online en: [http://www.summit-americas.org/ii\\_summit\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/ii_summit_sp.html) (última consulta 07 de junio de 2014).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013) *Corruption Perceptions Index 2013*, noviembre de 2013. Disponible online en: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/> (última consulta 07 de junio de 2014).

VARGAS HERNANDEZ, José (2002) *Los desafíos de la Administración Pública en América Latina*. Revista Chilena de Administración Pública. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Nro. 1, Marzo, pp. 18-45.

VICHER, Diana (2009) *Reflexiones sobre las reformas neogerenciales ¿Hacia una nueva reforma administrativa?* Revista Chilena de Administración Pública. Estado, Gobierno, Gestión Pública, Nro. 13, Junio, pp. 53-85.

VILAS, Carlos (1997) *De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo*. Revista Desarrollo Económico, Vol. 36, Nro. 144, enero-marzo, Buenos Aires, pp. 931-952.

WORLD BANK (1997) *The State in a Changing World* (World Development Report). Washington D.C.: World Bank.

## CAPÍTULO III

### Críticas a la Nueva Gerencia Pública

#### Introducción

En el primer capítulo de esta tesis abordamos los orígenes y el desarrollo de la Nueva Gerencia Pública (NGP), las aproximaciones conceptuales, el contexto histórico de su surgimiento y cuáles son sus presuposiciones ideológicas más fundamentales. En tal sentido, intentamos mostrar que se trata de un fenómeno complejo conceptualmente y multívoco, promotor de reformas estatales y administrativas en países tanto desarrollados como en vías de desarrollo. Después de analizar diversas experiencias con dicha corriente de reformas en el mundo anglosajón a partir de la década del '80, particularmente en Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, hacíamos notar que estábamos ante una la propuesta de una nueva cultura organizacional que postula, en sus versiones más radicales, el reemplazo de la noción misma de Estado como comunidad ética y jurídica, de servicio público y de interés general, para ser substituido por una visión empresarial de la función pública, cuya motivación es la maximización de beneficios y la multiplicación de recursos económicos del mercado, orientada dicha motivación así por el interés lucrativo.

En el segundo capítulo planteábamos el contexto en el cual se produjo la transferencia de este paradigma neogerencial en América Latina, abordando la agenda de las políticas públicas en esta parte del mundo en las décadas de 1980 y 1990, y describiendo las principales implicancias del neoliberalismo tanto en planes de gobierno - contrastados con indicadores sociales - como en reformas administrativas. El contexto descrito abarcaba: pobreza, desigualdad, deuda externa, corrupción, falta de



governabilidad y modernización periférica o incompleta con sus burocracias transicionales. Del contraste sobre las experiencias latinoamericanas analizadas de modo general, resultan casos positivos, negativos y algunos dudosos, transcurrido un tiempo prudencial desde la aplicación del ideario de la NGP y de las directrices de los organismos de crédito internacional. También esbozábamos algunas apreciaciones sobre posibles perspectivas para superar en el futuro la antinomia entre el modelo burocrático y el modelo neogerencial.

En este tercer capítulo, vamos a considerar específicamente los análisis críticos de la NGP en Latinoamérica, puesto que dicha corriente de ideas y reformas ha dado origen a un amplio debate y controversia, sobre todo en la medida que sus aplicaciones comenzaron a afectar negativamente nociones centrales de la vida pública en el Estado democrático de derecho y a mostrar una innegable pobreza de resultados. Vamos a describir las nociones conceptuales y su crítica, sobre cuestiones tales como el papel del Estado y el ciudadano y su sustitución por el mercado y por la noción de cliente, el rol de la política y de las administraciones públicas en las reformas, los fines y la dimensión ética del servicio civil y las burocracias. Al final, y partiendo del análisis de la vigencia de las estrategias neogerenciales en las últimas dos décadas, formulamos un balance y diversas valoraciones sobre las aplicaciones prácticas de esta corriente de reformas en América Latina, tanto en el Estado como en las administraciones públicas, y, por ende, su impacto en la sociedad civil.

Transcurridas ya aproximadamente dos décadas desde las primeras aplicaciones de la NGP, corresponde elaborar algunas conclusiones sobre el amplio y fuerte debate generado en torno a esta corriente de ideas y reformas administrativas. El mundo cambió mucho en estos años, el escenario de la gestión pública se ha transformado, y estamos presenciado hasta cierto punto una sensación de crisis del libre mercado, del

neoliberalismo y, con ello, un cierto desvanecimiento del entusiasmo y la fe en la empresa privada y los mercados. Las empresas y los gerentes en el sector privado fracasaron incluso en sus propios campos de actividad de manera estrepitosa con la gran crisis bancaria mundial en torno a los años 2008-2009 y es por ello que no pueden ya dar lecciones de eficiencia con la misma certeza a la administración pública y a sus funcionarios. Ante todos estos sucesos, en opinión de Vicher, la reforma neogerencial ha quedado en el aire pues su pedestal, su base en la certeza de la eficiencia empresarial privada, se quebró (Vicher 2009: 80). Esta premisa había resultado poco menos que incuestionable durante los '90 en la mayor parte de los países de Occidente, pero pierde su vigencia de manera relativamente dramática cuando se revela que la crisis financiera de 2008-2009 no fue resultado de algún cataclismo externo como una guerra o una súbita escasez de recursos, sino que resulta de manera bastante directa de la mala gestión llevada a cabo por bancos y empresas financieras del máximo nivel.

En opinión del autor mexicano Omar Guerrero, la NGP llevaba en su seno la semilla de su destrucción debido a su extremismo ideológico, y por esto su potencial de realización era más estrecho de lo que muchos pensaron. Una vez agotado el caudal ideológico neoliberal, confrontado con una realidad de crisis y estancamiento económicos globales desde finales de 2008, ahora muchos buscan revalorizar la regulación estatal de ciertos ámbitos de la actividad económica, y es así que la Nueva Gerencia Pública pierde adeptos y se marchita con el paso de los días (Guerrero 2009: 7).

Esto no significa, por cierto, que otros destacados autores, como Barzelay, no sigan manteniéndose en las antípodas de estas posturas críticas. Ya en el año 2002, Barzelay afirmaba que la NGP constituye un ámbito de debate profesional sobre la estructura, gestión y control de la administración y el sector público, que está dotado de

una proyección inusualmente cosmopolita para los profesionales de la administración pública (Barzelay 2002: 23). La postura de Barzelay era muy interesante, pues incluso frente a los primeros atisbos de una reacción crítica frente a la NGP, por el relativo desprestigio del neoliberalismo en América Latina ya desde principios de los 2000, este autor buscaba rescatar aspectos de la contribución de la NGP al debate internacional, independientemente de las críticas que pudieran hacerse a sus controvertidos resultados. Y la contribución principal en este sentido, que verdaderamente no puede negarse, es que la NGP ha contribuido a darle un carácter mucho más cosmopolita al debate sobre gestión pública, pues desde la amplia difusión de la NGP se ha generado por primera vez una verdadera agenda “global” de discusión sobre reformas administrativas. Es un aporte de la NGP que debe destacarse, pese a las muchas y muy válidas críticas que pueden realizarse a esta corriente: a partir de la NGP el debate sobre la gestión pública se vuelve internacional no solamente en el plano académico, sino que determinados ejes de discusión adquieren este carácter también en el marco de los debates realizados ante el gran público.

## **1. La NGP y el neoliberalismo**

Como mencionamos en el capítulo primero, el origen, desarrollo y declinación de la Nueva Gerencia Pública (NGP) es inexplicable sin la consideración de sus vínculos parentales con el neoliberalismo, del que adquiere consistencia programática a través de su desarrollo como corriente de reformas y, a su vez tiene un cuerpo de doctrina para sustentar sus distintas propuestas políticas (Guerrero 2009: 6-7). Como indica Guerrero, la NGP constituye un fenómeno de alta complejidad y ha tenido un amplio desarrollo doctrinario; es sofisticada y elegante, además de muy atractiva para muchos, por representar todavía una novedad o incluso una moda. Mucho de su extensión y penetración obedece más a esto último que a un desarrollo conceptual riguroso (Guerrero 2009: 18).

Entre las causas de la amplia difusión de la NGP en América Latina pueden mencionarse factores tanto económicos como ideológicos, estando ambos entrelazados a punto de no poder distinguir cuáles son predominantes. Las opiniones críticas de la NGP siempre han destacado este carácter ideológico de las reformas, pero también su vinculación con un determinado modelo económico. Así por ejemplo, Vicher (2009:77) destaca que las reformas neogerenciales se concibieron para que la administración pública pudiera compatibilizarse mejor con las reformas neoliberales en la economía y, al mismo tiempo, para que en el campo de la administración pública se admitiese la participación de actores privados con fines de lucro (en educación, salud y otros campos).

Prats asimismo sostiene que durante los noventa, América Latina quedó cubierta por la larga sombra del Consenso de Washington y su “hijuela” para la reforma del sector público: la NGP (Prats 2001: 75). Las transformaciones generadas por la NGP

que intentaron cambiarla naturaleza de la administración pública en contra de lo que, a nuestro juicio, debería ser su orientación propia, a saber, una herramienta para que la formación democrática de la voluntad colectiva pueda complementarse con la visión y la pericia de los expertos, que mejore así y ayude a dar orientación a los procesos deliberativos de la sociedad. O bien, como señala Vicher, las reformas de la NGP afectaron negativamente a la administración pública, “contra su naturaleza y alejándola de su función esencial como potencia que corrige, mejora y da mejor dirección a las cosas y a las personas dentro de un Estado”(Vicher 2009: 77 y 80).

Según Restrepo, para los países en desarrollo los denominados ajustes estructurales para llevar a cabo esa Reforma del Estado, fueron con mucha frecuencia impuestos por los organismos financieros internacionales, y la aplicación de las nuevas políticas públicas vino acompañada de la del modelo de la NGP sin considerar que en muchos de ellos todavía no se había completado la implantación de burocracias profesionales en el sentido “racional” weberiano,<sup>44</sup> lo que a su turno dificultó la aplicación funcional del nuevo modelo (Restrepo 2009: 183).

Para Prats, la agenda neoliberal ha influido claramente en el cuerpo de ideas que ha dado en llamarse la Nueva Gestión Pública. Ésta constituye, no obstante, un cuerpo muy polimorfo y en su aplicación práctica ha dado lugar a las reformas más variadas que son función de los marcos institucionales preexistentes, de los actores y conflictos en juego y de los valores prevalecientes en cada caso (Prats 2005: 57).

Precisamente, desde una visión neoliberal de lo económico, se adujo que las reformas administrativas y estatales promovidas por el neogerencialismo eran una necesidad imperiosa causada por el déficit del Estado a causa de la excesiva dimensión que el gasto público fue sumando desde la Segunda Guerra Mundial. Esta aseveración

---

<sup>44</sup> El modelo de burocracia weberiana “racional” fue expuesto arriba en el capítulo 1.

sin embargo tiene un claro contenido político, que condena el déficit producido como resultado del gasto público destinado a la promoción del desarrollo económico igualitario o de los servicios sociales, pero no cuestiona de la misma manera otros aspectos financieros que contribuyen a aumentar el déficit, como son por ejemplo las reducciones de impuestos o los rescates a grandes entidades bancarias. Desde una visión crítica, además, el déficit en los países en desarrollo como los hispanoamericanos tuvo como uno de sus causantes adicionales la extracción de capital que realizaron las grandes empresas financieras internacionales, con la complicidad ciertamente de gobiernos locales que se endeudaron de manera irresponsable y con el aval de los organismos internacionales, que muchas veces recomendaron reducciones impositivas compensadas con la toma de créditos público en el mercado internacional (Vicher 2009: 58).

La justificación de las reformas neogereenciales se apoyó así en la necesidad de ahorrar recursos frente a la crisis financiera, esto es, reducir costos, que redundaría según sus promotores, en eficacia y eficiencia e iría en proporción directa a la satisfacción del cliente, como se denominó al antes ciudadano. De allí que los principios fundacionales de la NGP sean la orientación al cliente, la privatización, el mercado y la competencia (Guerrero 2004: 58-65).

Los organismos internacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, condicionaron su asistencia financiera a los países necesitados de recursos, en el ámbito de la reforma administrativa, a la aplicación de las orientaciones de la NGP. Para los países en vías de desarrollo, no cumplir con estas prescripciones podía representar la amenaza de quedar marginados del sistema financiero y comercial internacional (Ramírez 2009: 136). Estos factores de presión internacional hacen

cuestionar afirmaciones como las de Barzelay, uno de los defensores más convencidos de las reformas neogerenciales, para quien la difusión de la NGP en el sudeste asiático, Latinoamérica y África, fue producto de un proceso “espontáneo” de circulación de ideas y de prácticas, mientras que el esfuerzo deliberado de las organizaciones internacionales es considerado apenas un factor adicional (Barzelay 2002: 23).

Tanto desde lo ideológico como lo organizativo, las reformas neogerenciales constituyeron la aplicación de medidas con un espíritu neoliberal en la administración pública, de modo de hacerla más eficiente y ahorrar recursos introduciendo una orientación empresarial y motivaciones auto-interesadas entre los actores.

Uno de los postulados más radicales de las reformas neogerenciales proponía así, simplemente, la sustitución del Estado y de la política por el mercado y los empresarios. Se depositaba mucha confianza en el mercado como principio rector, no sólo de la economía sino también de los servicios sociales como educación o salud. Al Estado se le atribuyó en cambio la responsabilidad por los fallos en la sociedad, a tal punto que debió restringir sus actividades a procurar las condiciones básicas para el desenvolvimiento de la vocación y el destino de los productores particulares (Guerrero 2009: 11). Desde luego que se miró con desconfianza cualquier intervención estatal y sólo se exigió la presencia del Estado - con toda su fuerza - a los efectos de garantizar la vigencia del libre mercado tanto en el orden interno o nacional, cuanto en el internacional. Es decir, por principio, desregulación y objeción al intervencionismo, salvo que el mercado así lo precisara: en otras palabras, un Estado al servicio del mercado.

Estado por mercado, política por oferta y demanda, ciudadano por cliente, espíritu de servicio público por espíritu empresarial, justicia distributiva o legal por rentabilidad, interés público por lógicas privatizadoras fueron algunos de los nuevos

paradigmas que se instalaron en las administraciones públicas de los países involucrados. Entre sus críticos más radicales como Guerrero, se ha hecho notar que aunque la NGP tiene en su denominación el vocablo “público”, no hay una vinculación substantiva con la noción de lo público propia de la teoría del Estado, pues sus propósitos y resultados se encaminan antes bien a una amplia privatización de actividades sociales e incluso de la autopercepción de los actores, cuando el ciudadano pasa a considerarse un cliente y el Estado como un proveedor de servicios en nada diferente a las empresas (Guerrero 2009: 16). Desde luego no se trató de un mero cambio semántico, sino que ello se tradujo en verdaderos puntos de inflexión sobre las estructuras, finalidades y funciones del Estado como articulador de las relaciones sociales y garante de los derechos, tal como eran concebidos hasta ese entonces. Es decir, la ideología neoliberal y su contexto engendraron otro modelo estatal diametralmente opuesto al Estado de bienestar y su función social, mientras que la NGP resultó ser su componente técnico-administrativo, pues a través de su implantación se viabilizó el modelo neoliberal del Estado (Ardila 2003: 8). Tal como lo afirma el destacado experto argentino en administración Oszlak, haciendo notar el vínculo ideológico de la NGP con el neoliberalismo, su surgimiento coincide con el auge de esta orientación política en Estados Unidos e Inglaterra, expresada de manera decidida en el Consenso de Washington: la primacía de la economía de mercado y la creencia de que el Estado era el responsable de la “década perdida” de los 80s, una concepción privatista y mercado-céntrica que condujo a la adopción de políticas de privatización, descentralización, *downsizing*, desregulación, desburocratización, tercerización y otras orientaciones tendientes a la reducción de la intervención estatal. Con esto se hicieron más borrosas las fronteras entre los sectores público y privado, y se entronizaron



finalmente los valores de la eficiencia y el individualismo por encima de los valores de equidad y seguridad (Oszlak 2013: 5).

También se ha sostenido que, aunque se admita que la NGP tiene la potencialidad para transformar de manera radical determinados aspectos de la administración, no puede sino mantenerse un amplio escepticismo respecto al logro de un “mejor gobierno” en gran escala a partir de las aplicaciones de esta corriente de reformas (López 2003: 21). En otras palabras, a nivel de aspectos específicos la NGP ha logrado avances y mejoras, lo que debe reconocerse sin lugar a dudas. Así por ejemplo, la provisión de determinados servicios puntuales puede sin duda hacerse más efectiva y económica utilizando técnicas gerenciales de la empresa privada, tal como la provisión de servicios de catering en instituciones públicas como hospitales u oficinas, que puede ciertamente mejorar si se introduce un régimen competitivo entre proveedores, en vez de una provisión centralizada a cargo de un único operador monopólico. Existen muchas otras situaciones imaginables donde técnicas empresarias pueden ser de mucha utilidad, también en lo que respecta al control de calidad de los procesos de gestión mediante encuestas de satisfacción entre usuarios, grupos de foco u otras técnicas. Pero la crítica de López citada arriba viene a sostener que existe una gran distancia que va desde este empleo circunstancial de técnicas de la empresa privada hasta una transformación en gran escala de todo el conjunto de la administración pública de acuerdo a esta misma perspectiva.

## **2. Reformas sin contexto**

A lo largo del siglo XX se registraron diversos intentos de reforma del Estado y de la administración pública en América Latina, concebidos como esfuerzos sistemáticos para cambiar ciertos aspectos de la organización y funcionamiento del aparato del Estado con el objetivo de lograr mayor eficiencia y eficacia en sus funciones (Ramírez 2009:117).

Las reformas administrativas no aparecen por generación espontánea sino que son el producto deliberado de decisiones que, ante todo, son políticas y deben contar con el aval de las principales autoridades de gobierno. Pueden ocasionar ventajas o desventajas, pueden resultar beneficiosas o perjudiciales a la comunidad. Depende de los objetivos que se propongan, el ideal que las movilice y las formas y recursos que empleen.

Muchas reformas plantearon además de un cambio administrativo o técnico, un cambio político e institucional de inmensas proporciones, que genera nuevas instituciones, novedosos liderazgos e innovadoras formas de relación social. La Reforma del Estado es siempre un cambio trascendente porque estructura nuevos perfiles para las sociedades y sus ciudadanos (Ojeda, 2006: 874; Sánchez 2009: 88).

En el caso que nos ocupa, las proyecciones a nivel global del neoliberalismo aplicado al Estado y a la Administración tuvieron una especial dimensión en América Latina por la intensidad y la complejidad de su aplicación. Pero la crítica que vamos a considerar ahora es que esta aplicación no tuvo demasiado en cuenta las características y modalidades sociales y culturales de los países latinoamericanos, de sus administraciones públicas y del servicio civil. Pues dichas realidades eran sensiblemente

diferentes de las realidades nacionales donde se aplicó la NGP en sus orígenes, como fueron los países anglosajones.

Prats sostiene que pocas veces como en los noventa ha habido más dimisión de un pensamiento latinoamericano propio capaz de ajustarse a las características específicas de cada país. Pero ¿para qué? El neoliberalismo nos alineaba con la agenda neoliberal y nos “liberaba” de nosotros mismos. La agenda de los noventa prometía lo que parecía imposible: todo iba a cambiar sin necesidad de sacudidas violentas en ese microcosmos de todas las desigualdades que es nuestro continente (Prats 2005: 84).

Estos movimientos de reformas dejaron de lado uno de los atributos esenciales (si no es el más esencial) de los procesos de modernización gubernamental: su carácter netamente político. Las reformas administrativas son asimismo reformas políticas, en la medida en que alteran la distribución de los recursos, los derechos de diversos grupos sociales, las atribuciones administrativas y, en general, los equilibrios de poder burocrático (Dussauge 2009: 43).

En este contexto y con los móviles ya indicados, se iniciaron una serie de reformas con el ánimo de producir transformaciones en la Administración Pública en los países latinoamericanos, pudiéndose agrupar estas reformas en las de primera generación y las de segunda generación, como ya se mencionó en capítulos anteriores. Esta misma clasificación permite organizar también la conexión entre las reformas económicas y financieras del Consenso de Washington, en un primer momento, y las reformas administrativas de la NGP, en un segundo momento. Las primeras fueron las reformas económicas y fiscales, como queda dicho, motivadas por un objetivo financiero casi único y excluyente y orientadas a la reducción del Estado. La primera generación de reformas fue presentada como la única salida para enfrentar las crisis

económico-financieras y sanear las finanzas públicas. Las reformas de primera generación, comprendieron, entre otras medidas, la descentralización de servicios públicos, privatizaciones, desregulación, externalización y, sobre todo, la drástica reducción de personal en la administración pública (Ramírez 2009: 123-124). Esta última reforma ya nos conecta con la inserción de las reformas de primera generación en el ámbito de la Administración Pública, lo que conduce a la segunda generación de reformas y a la NGP.

En la segunda serie de reformas, con base sociopolítica más amplia, que incluyen a las nuevas realidades culturales y tecnológicas, organismos como el Banco Mundial comienzan a propiciar y apoyar financieramente el enfoque en cuestiones de racionalidad funcional y organizativa del Estado, con la idea de fortalecer el aparato estatal y volver más eficiente y transparente su desempeño, bajo el paradigma de la reinención del gobierno. Esta fase de reforma se caracterizó por una marcada preocupación respecto a lo que se conoce como las “cuatro E”: *eficacia* de la intervención del sector público; *eficiencia* económica en la provisión de servicios; *equidad* en la provisión de servicios a través de un enfoque más dirigido al gasto corriente y de capital en los sectores sociales (especialmente en salud y educación) y creación de un *entorno* propicio para el desarrollo del sector privado (Ramírez 2009: 124).

Dussauge (2009) plantea tres tipos de aplicación de reformas administrativas. Al primero de ellos lo denomina "reforma *à la* Weber" por cuanto necesita como paso previo a intentar reformas neogerenciales, que se establezca una estructura burocrática fundada en los principios weberianos. El segundo tipo, la reforma por “saltos”, implica lo contrario: la posibilidad de implementar la NGP incluso si no se ha construido antes una administración pública “tradicional”. El tercero, finalmente, propone la posibilidad

de concretar reformas administrativas por medio de una “combinación informada”, es decir mezclando elementos de distintos modelos o paradigmas.<sup>45</sup>

En América Latina se implementaron las reformas por "saltos"; es decir, la NGP fue introducida sin haber pasado por la etapa de consolidación burocrática de los servicios civiles. Ello implicaba una serie de beneficios, principalmente económicos y financieros: ahorrar tiempo y recursos para construir esquemas burocráticos más tradicionales; “estar a la moda” e integrarse en el “movimiento global” de los innovadores y reformadores avanzados; y tratar de dar respuestas a los “problemas no resueltos” por las estructuras burocráticas *à la Weber* (Dussauge 2009: 35).

Pero estas reformas dejaron de lado las características y particularidades de cada sistema nacional, y no tuvieron en cuenta que la implementación de las diversas herramientas de la NGP requiere de capacidades administrativas mínimas para funcionar adecuadamente; de este modo no pudo conocerse la oportunidad ni los tiempos de las reformas buscadas. Es decir, la NGP no pudo reformar algo que no existía, como la burocracia plena en los términos weberianos, a diferencia de otras latitudes donde existía ya una consolidación avanzada de sus servicios civiles en el sentido clásico.

La implementación de reformas gerenciales sin antes haber consolidado un modelo de burocracia weberiana incurre en la crítica que nos ocupa, en contra del

---

<sup>45</sup>Es sabido que la cuna de los nuevos modelos de gestión pública es el Reino Unido, con importantes antecedentes en Nueva Zelanda. Pero estos países, por cierto, fueron de los primeros en implantar un modelo weberiano. Para el propio Weber, el Reino Unido era el modelo más exitoso de una burocracia racional articulada de manera orgánica con el sistema político. El modelo de la NGP se extiende luego al suelo estadounidense, australiano y de otros países, es decir que ha tenido un desarrollo originalmente anglosajón, aunque siempre con la aspiración teórica y práctica de propagarse en todo el planeta (Guerrero 2001:1). Si bien los modelos “inglés”, “australiano” o “neozelandés” han llamado la atención internacional por su coherencia, profundidad y amplitud, también lo han hecho porque constituyen situaciones excepcionales más que generales (Dussauge 2009: 41).

neogerencialismo y que es la contracara del “cosmopolitismo” de la NGP que defiende Barzelay con argumentos sin duda atendibles, como mencionamos arriba. El problema del cosmopolitismo es que, si bien condujo a la creación de una agenda de debate internacional integrada, también resultó en una aplicación de soluciones y programas técnicos con prescindencia de la situación específica en cada región. Pero, como señala Dussauge (2009: 36), no se pueden promover las mismas “soluciones” neogerenciales para los países en desarrollo/transición suponiendo que estos enfrentan “problemas” similares a los que en su momento enfrentaron los países desarrollados; y no tener en cuenta las amplias diferencias culturales e institucionales que existen entre los sistemas político-administrativos anglosajones en los que se originaron las propuestas tipo NGP, y los países latinoamericanos, ex comunistas o africanos en los que aquellas pretenden aplicarse.<sup>46</sup>

En este contexto, para Ramió, primero debió existir un modelo que fundamentalmente aportara estabilidad al sistema administrativo, como un primer paso, para después adentrarse en las reformas; en tanto las consecuencias indican que la Nueva Gestión Pública no ha contribuido ni está contribuyendo, sino más bien lo contrario, a la estabilidad de la provisión de servicios y por tanto al desarrollo humano en nuestros países (Ramió 2001: 24).

---

<sup>46</sup> Al respecto, Ramió formula una interesante reflexión: ¿por qué los países latinos tienden a copiar las estrategias modernizadoras de los países anglosajones? La respuesta es compleja: en los países de América Latina se produce una sinergia entre el isomorfismo coercitivo, de la mano de diversos organismos económicos internacionales, y el isomorfismo mimético. En los países de la Europa mediterránea predomina de forma clara el isomorfismo mimético. La copia o mimetismo por parte de los países latinos de las estrategias modernizadoras de los países anglosajones se produce debido a que, en estos países, una parte significativa de sus elites políticas y administrativas se han formado académicamente en EE.UU. y en Gran Bretaña. Estas elites optan por un modelo intelectualmente próximo pero, en cambio, muy alejado de las realidades administrativas de sus propios países (Ramió2001:14).

Sobre el balance en los países donde se implementó la NGP, es bueno decir que si en algunos ámbitos sirvió para mejorar la eficiencia, gestión y funcionamiento de las administraciones públicas, también es cierto que estos “beneficios administrativos” han venido acompañados de importantes paradojas, costos y “consecuencias no previstas”, que ya han generado incluso una nueva ronda de reformas para afinar o corregir los errores cometidos (Dussauge 2009: 37). La falta de percepción de la realidad y de la historia de los países latinoamericanos (u otros países en vías de desarrollo) para la implementación de las reformas constituye así otra de las críticas más importantes que se han realizado en contra de la NGP.

### **3. La disolución de lo público**

El Estado funda su legitimación en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones por los ciudadanos. Si el Estado no tiene suficiente legitimación porque no garantiza derechos fundamentales, o bien porque los ciudadanos no ejercitan de manera suficientemente activa sus derechos políticos, se socavan los fundamentos mismos de la sociedad civil, de modo que la estructura política y administrativa pierde legitimación y esto pone en riesgo al propio Estado de Derecho como forma de vida colectiva. De modo de asegurar su legitimación, el Estado tiene que ser una herramienta fundamental para la garantía y realización de los derechos. De ahí que resulta una piedra angular de la cohesión social que se continúe considerando al Estado como una indispensable fuerza integradora (Ferraro 2010: 133) que da orientación y sentido de finalidad y dinamismo a la actuación política. Pero el Estado no puede sostener este rol si no es mediante el apoyo espontáneo de los ciudadanos con su

participación cívica y política en diversos ámbitos, no solamente mediante el mero ejercicio del voto. Se produce aquí una verdadera retroalimentación entre el Estado y la sociedad civil, que depende enteramente de la democratización profunda y participativa de los ámbitos de acción ciudadanos.

Pero el gobierno, como fuerza de acción del Estado, es esencialmente un poder político, y en tal sentido es de carácter general o público. Sin embargo, la NGP puede resultar en sus versiones más extremas en la tendencia a la “plutocratización” del gobierno, que deviene en afirmar que el mejor gobierno es el no-gobierno (Guerrero 2004: 253) al disimular bajo la forma de una técnica gerencial lo que es el verdadero poder de los empresarios y propietarios. En tal sentido se distorsiona la identidad misma del gobierno y se lo vuelve más débil para cumplir con la voluntad mayoritaria del conjunto de los ciudadanos.

Para Ramírez, las medidas reformistas de la NGP obedecieron a una coincidencia entre las élites técnicas gubernamentales, las empresariales y los organismos internacionales para llevar adelante un cambio estructural en el Estado, con el fin de alejarlo del protagonismo central ejercido en otras épocas y poner en su lugar al mercado, libre de constricciones en su desempeño (Ramírez 2009: 122). El Estado dejó de ser concebido como garante del bien común y, debilitado, dejó paso al mercado; de este modo, hubo un corrimiento sobre las obligaciones de diseñar y ejecutar políticas públicas de carácter general.

Desde luego que la NGP impulsó achicamientos radicales en el Estado hasta expresiones mínimas, supresiones en las funciones y retraimiento en la actividad gubernamental a su papel básico de regulación (Guerrero 2009: 12). Este retiro del Estado es otra de las críticas fundamentales que se han dirigido contra la NGP, pues los



actores privados no han podido sustituir eficazmente la provisión de servicios públicos en diversas áreas donde el espíritu de lucro no es siempre el principio más adecuado de organización, como son los servicios de educación y salud. Pero dicha privatización, que ha sido concebida como una reforma “meramente” económica, ha tendido a producir asimismo una despolitización e incluso una parcial disolución de lo público. En sociedades con democracias ampliamente consolidadas, como Nueva Zelanda o Gran Bretaña, este proceso de deterioro del rol del ciudadano es sin duda problemático. Pero mucho peor cuando hablamos de sociedades, como las latinoamericanas, que se encontraban en pleno proceso de transición a la democracia.

### **3.1. Clientes o ciudadanos**

Desde el concepto de la política que nos viene de Aristóteles, en tanto arte del manejo del gobierno [poder] y con la incorporación de la noción *publicum* de la doctrina jurídica romana, puede establecerse que, ante todo, el poder es un fenómeno político. En el renacimiento, Maquiavelo vuelve a plantear con precisión que el objeto de la política es el poder y, que la política se orienta hacia su búsqueda, obtención y conservación.

El poder político es una manifestación de la capacidad del hombre, basada y fundamentada en la autoridad y la fuerza, que es eficiente para la obtención de determinadas conductas (aspecto positivo) y para la prohibición de otras (aspecto negativo). Para su legitimación, el poder político debe tender a procurar el bien común o interés público, como lo entienden y definen los miembros de la sociedad a través de prácticas deliberativas y discursivas. Esa capacidad del poder político se vale así de instituciones y normas que regulan y restringen las relaciones de poder. Su legitimación

se puede generara través de dos vías: por el origen y por el ejercicio. Según el origen, si fue adquirido según la forma o el procedimiento legal establecido y como resultado de amplios procesos de participación. Según el ejercicio, si contribuye a lograr objetivos que son considerados como valiosos por la comunidad en las prácticas deliberativas de sus espacios públicos.<sup>47</sup>

La centralidad del Estado y sus obligaciones en la vida social y política significa que el epicentro del movimiento de la actividad pública lo constituyen el ciudadano y sus derechos, y quien moviliza esa fuerza giratoria es la política en la dirección del modelo asumido de Estado. En una concepción del Estado fundada en el ejercicio de libertades públicas, los propios ciudadanos definen los fines y formas de entender la acción de los organismos públicos, mientras que las concepciones estatistas o totalitarias proponen que la definición de los fines del Estado sea llevada a cabo, de manera paternalista, desde la perspectiva de la autoridad. Una concepción fundada en el ejercicio de las libertades públicas significa también que el derecho del conjunto resulta de la integración de los derechos de las partes y que existe un proyecto social y político del cual el Estado debe ser el garante y a la vez la herramienta de eficacia de los ciudadanos a través de las políticas públicas.

Pero ¿qué ocurre si la centralidad la ocupa el mercado, si la economía desplaza a la política y si el cliente reemplaza al ciudadano? Entre las críticas que se han formulado en contra de la NGP, precisamente, una de las más interesantes es la que

---

<sup>47</sup>Como enseña la doctrina clásica en la materia, siguiendo a Max Weber (2005), la legalidad es un concepto formal, y hace referencia a que el poder es legal cuando es ejercido por quienes han llegado a él según los procedimientos y formas que establece el derecho. Los títulos de legitimación del poder pueden provenir de la tradición, de la legalidad-racionalidad o bien del carisma del líder. En sociedades contemporáneas, el modelo que presenta mayor aceptación por parte de la comunidad internacional de naciones y la opinión pública global es el que se funda en el consentimiento deliberado. Sobre éste se basa la legitimidad democrática y sobre ella, a su vez, el sistema político. La legitimidad es un concepto de fondo, e indica que el poder es legítimo cuando es ejercido según un criterio de validez aceptado por el grupo político (consentimiento) y que presupone la noción de finalidad de bien común que debe orientar a la comunidad política. Su intensidad la medirán el voto, por ejemplo o los grados de realización de los fines del Estado, como la salud, la educación o la seguridad (Habermas 1992, Velasco 2013).

cuestiona el reemplazo del ciudadano por el cliente.<sup>48</sup> Algunos autores hacen notar que aquí se reemplaza la política, donde el ciudadano puede alzar su voz de manera colectiva y organizada para expresar su insatisfacción, frente a la expresión individualizada y anónima del cliente en el mercado (Guerrero 2004: 257). Una vez más y como visión histórica triunfante del neoliberalismo aparece un mercado en el que se depositan a veces virtudes y capacidades sin duda exageradas, emulando en cierto sentido al dios del comercio, Mercurio (*Mercurius*, de cuya raíz *merx*—viene la expresión mercancía). Se piensa así que el mercado tiene la potestad y las habilidades para ordenar misteriosamente, pero (sobre)naturalmente por la célebre "mano invisible" esta caótica realidad provocada por el ineficiente y artificial Estado y las fuerzas sociales y los derechos que la ciudadanía representa. El mercado sería considerado un asignador eficiente de recursos, generador de crecimiento, de desarrollo económico y hasta de empleo. Observa Ramió que el concepto de mercantilización, en su fórmula pura, asume que las garantías sociales públicas, aunque sean mínimas, no sólo no erradican la pobreza y el desempleo, sino que los fomentan (Ramió 2001:8).

Por estas razones, para algunos autores, la NGP peca de reduccionismo al limitar la ciudadanía a la práctica del consumo. Se advierte el efecto corrosivo que esta visión podría tener sobre la idea del ciudadano como un ser social integral, comprometido en un rango de relaciones recíprocas con otros y con la sociedad en general (López 2003: 20).

La Administración Pública debió adaptar sus esquemas de organización y objetivos en función de la concepción neogestionarista. Su nuevo destinatario no era el

---

<sup>48</sup> La ambigüedad e imprecisión del término cliente son hechas notar especialmente por Guerrero, quien llega a ejemplificar tales aplicaciones hasta llegar al absurdo, al indicar que los presidiarios serían clientes como inquilinos de las cárceles, los indigentes como beneficiarios de los planes sociales, el *nasciturus* y su madre en el hospital público e inclusive los difuntos respecto de las parcelas de los cementerios (Guerrero 2004: 261).

ciudadano sino el cliente y así debió apuntar a la búsqueda de rentabilidad, a los menores costos, a la satisfacción del comprador o usuario del servicio (que ya no se provee por derecho) y ubicarse en el mercado, su nuevo escenario de actuación.

La caja de Pandora pareciera ser el mismo Estado, autor de todos los males, según lo aseveraron los partidarios del liberalismo económico antes y del neoliberalismo ahora. Unos y otros dudaban de las intervenciones del Estado (intervencionismo), salvo, claro está, que sea preciso para asegurar la vigencia de la libertad económica y de mercado.

Este cambio desde una visión Estado-céntrica o, mejor, ciudadano-céntrica hacia una visión mercado-céntrica sin duda afectó las relaciones políticas y estructuraciones sociales de nuestras comunidades. Desplazar a la política y entablar relaciones jurídicas y de poder entre los ciudadanos y el mercado, origina una marcada desprotección de aquellos pues el diálogo ya no es en términos de los derechos constitucionales o políticos, sino de los otorgados por un contrato de compraventa. Resulta evidente que poseen diferentes consecuencias según se trate de la satisfacción clientelar y la soberanía ciudadana.

La eficiencia de la gestión pública es, esencialmente, una cuestión política, y la administración pública no es una rama de la economía o de la administración de negocios, es una ciencia política y la gestión pública avanzará en la medida en que lo haga la democracia (Sánchez 2009: 101). Por eso, cualquier líder político que pretenda impulsar su programa político también debe lograr el control efectivo de los medios de la administración (Inda 2012: 23).

En opinión de Ramió, reducir la condición de ciudadanos a clientes es un paso atrás y no al revés. Los ciudadanos son mucho más que clientes de servicios públicos,

de hecho los ciudadanos son los *accionistas políticos y económicos* de las administraciones públicas y tienen muchos más derechos que los que están asociados al rol de cliente. Entre la Administración pública y la ciudadanía no hay un *contrato comercial* sino un *contrato social y político* (Ramió 2001: 5).

El ciudadano posee más derechos y con un mayor cimiento y estabilidad que los de un cliente, que suelen agotarse en la operación mercantil o comercial. Entonces, la NGP al enfatizar el tránsito del liderazgo del proceso económico desde la producción hacia el comercio (Guerrero 2009: 16) tiende a sustituir al liderazgo político por el poder fáctico de las relaciones de mercado. De esto modo, se producen desplazamientos de lo público hacia el ámbito privado en el orden de los derechos y en el orden político y esa forma de considerar tales relaciones orientadas hacia lo privado puede señalarse como una crítica a la NGP.

### **3.2 Interés público y espíritu empresarial**

Las organizaciones e instituciones se califican, estructuran e identifican en base a sus fines. Desde el punto de vista de la filosofía práctica, el fin de una acción determina la moralidad del comportamiento. En el plano de la filosofía del derecho, asimismo, la finalidad de una conducta determina diferentes categorizaciones normativas.

El Estado y el gobierno poseen fines aceptados socialmente e impuestos de manera coercitiva, bajo condición de su legitimidad democrática. Los fines del Estado, que se concebían antiguamente al modo del clásico y escolástico bien común, se

entienden en las sociedades contemporáneas como el interés público definido a través de procesos deliberativos y participativos. Bajo la noción de interés público puede incluirse todo interés legítimo, colectivo y general.

La empresa posee otros fines como son el lucro, la rentabilidad, la expansión económica, la optimización de recursos, obtención de ganancias, enriquecimiento. Todos estos fines son legítimos, justos y éticamente correctos, pero no contribuyen al interés público de manera directa, es decir que la intencionalidad de la acción en el ámbito de la empresa y el mercado no es altruista.

Ahora bien, si los objetivos son diferentes, los ámbitos de acción también deben serlo. El gobierno y la empresa son instituciones esencialmente diversas porque, entre otras cosas, los líderes empresariales están motivados por la ganancia, en tanto que los dirigentes gubernamentales tienen el deseo de reelegirse. Pero estos últimos dependen en parte, para su legitimación, de la participación voluntaria de los ciudadanos en el ámbito de la sociedad civil. Un sistema político democrático no podría proveer a su legitimación mediante una mera obligación de la participación política en el voto compulsivo, tiene que existir un componente voluntario ineludible para que la democracia pueda funcionar, como ha sido expuesto acabadamente por Habermas (1992) en su teoría del Estado constitucional. Otra diferencia central entre el Estado y el mercado es que las empresas obtienen la mayor parte de sus recursos de su clientela y de los inversionistas, mientras que los gobiernos lo hacen de los contribuyentes mediante la imposición obligatoria de una recaudación (Guerrero 2001:4).

Según lo descrito, inspirarse en la gestión privada para actuar en la función pública puede resultar inapropiado por dos razones: por un lado, la gestión pública acredita muchos aspectos diferenciales con relación a la gestión privada y, por otro lado,

la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura y sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado (Ramió 2001:5).

Una entidad movida por el interés general, democráticamente constituido, evidentemente tiene una cierta primacía ética por sobre aquellas que atienden al interés particular o privado. Esta realidad no parece haber sido advertida por la NGP pues sustituyó el interés público por el espíritu empresarial en los organismos del Estado y las administraciones públicas. Como una consecuencia de la lógica que sostiene al neogerencialismo, para Guerrero, siendo el Estado inherentemente mal administrador, no sólo de la sociedad, sino de una economía que arrebató a los particulares, qué mejor que su gobierno, “ese mal necesario,” se redujera a una mínima expresión (Guerrero 2009: 12).

Para Ramió, nos encontramos en apariencia y en substancia, ante una empresa ordinaria con alta eficiencia y eficacia (pero también con baja eficiencia y eficacia como muchas empresas) y que va perdiendo de vista valores como la equidad, la igualdad, la ciudadanía, los impactos sociales, etc. Son éstos unos valores que no encajan con cuentas de resultados, con clientes todopoderosos, con complementos de productividad, etc. (Ramió 2001:18).

Oszlak, por su parte, considera que al diluirse la frontera entre lo público y lo privado se entronizaron los valores de la eficiencia y el individualismo por encima de los valores de equidad y seguridad (Oszlak 2013:5).

La mayoría de las administraciones públicas en América Latina no poseen una cultura organizativa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. Esa situación de debilidad cultural de lo público sumada a la introducción de valores

neoempresariales de la mano de la Nueva Gestión Pública produjo resultados no positivos, ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transformaron en fines y se diluyeron los objetivos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que se dirigían (Ramió 2001:19). Este cambio de paradigma por la sustitución del interés público por el espíritu empresarial aparece como una continuación de esta misma línea de críticas a la NGP que cuestiona la disolución de lo público promovida por dicha corriente.

#### **4. La herramienta de la administración**

El ejercicio de los derechos se efectiviza mediante la actividad política y los programas de política pública. La Administración Pública constituye el aspecto esencial de la actividad del Estado, porque es la herramienta principal para llevar adelante las políticas públicas.

Los fines del Estado, sea el clásico bien común o el más reciente interés público, en una sociedad democrática y pluralista, deben ser también los principios rectores de la Administración Pública, y deben habilitar la participación ciudadana en la gestión pública. Pues en un Estado de Derecho primero cuentan, precisamente, los derechos y después las consecuencias económicas. Y es el gobierno el encargado de hacerlos realidad a través de las políticas públicas por mandato constitucional o normativo. La política debe ser considerada como una herramienta de transformación social, al articular intereses comunes y públicos, y el gobierno es su causa instrumental, pero no el mercado, pues como señala Guerrero "si se quiere un mejor gobierno, se necesita más de política que de economía."(Guerrero 2004: 254)



En esta dinámica, no puede separarse el liderazgo político de los servidores públicos, la clásica dicotomía de la administración pública: políticos vs. administradores públicos (Mariñez 2011:87). Es conveniente reinstaurar la unión entre política y administración, y no seguir adelante con la idea de separar el timón de los remos (Guerrero 2004: 254) para poder enlazar las acciones en las políticas públicas. La correlación y cooperación entre las direcciones de la política, como expresión democrática, y la administración, como expresión del conocimiento experto y del compromiso con la cosa pública (sobre esto volveremos), en tanto el mérito sea el denominador común del accionar político administrativo redundarán en beneficios mutuos. También hay que tener en cuenta que según el pensamiento weberiano, en las sociedades modernas, capitalistas o socialistas, existe el peligro de un sometimiento de la política, entendida como lucha por el poder, a la lógica de la administración (Weber 2005; Inda 2012: 22). Desde luego que esta advertencia pone de relieve esa tensión que existe entre estas dos realidades público-estatales: la burocracia y la democracia. Se entiende que la administración debe ser una herramienta del mandato democrático de los ciudadanos, lo que puede asegurarse tanto mediante su supervisión y fiscalización por parte de los poderes políticos, como por medio del incremento de la participación directa de los ciudadanos en la gestión.

Debe propiciarse que coexistan y convivan dos jerarquías: la del político en funciones de gobierno y, por tanto, de administrador; y la del administrador de carrera que ejecuta políticas sin haber tomado la decisión de que esas políticas sean parte del programa de gobierno, puesto que no es su área de competencia (Dalbosco 2003: 101). La gestión pública requiere de técnicos y técnicas de gestión, y para eso existe el servicio civil, expresión administrativa de la función política. Por ello, con la búsqueda de una mayor capacidad de gestión pública estratégica no se trata de “despolitizar la

política”, sustituyéndola por algún tipo de decisión técnicamente óptima de asignación o utilización de los recursos, sino más bien de “hacer bien la política”. Combinando la buena técnica económica y gerencial con la consolidación de una cultura democrática y las prácticas institucionales correspondientes (Sánchez 2009: 101).

Las transformaciones y las reformas para mejorar las administraciones públicas sólo son posibles a través de la actividad política substantiva en un marco democrático plural, con la contribución fundamental de la participación ciudadana y de liderazgo político democrático, de modo que la sociedad civil, los líderes políticos y los funcionarios públicos puedan trabajar en conjunto, a partir de la convicción sobre la legitimidad y el interés social de los programas de políticas públicas. Perder de vista a la política como motor de los cambios y a la Administración Pública como su herramienta de acción y su reemplazo por otras variables, es otro de los desaciertos que pueden apuntarse a la NGP.

## **5. Antropología restrictiva**

### **5.1 La NGP y el espíritu de servicio**

El ser humano puede moverse por diversos fines u objetivos; puede comportarse de manera correcta o incorrecta, puede actuar ya sea de manera altruista o egoísta. Es la constitución social y cultural del ser humano, en la que su libertad intrínseca resulta el primer principio de la acción. De allí que considerar que el ser humano actúa movido naturalmente por el egoísmo y exclusivamente por el egoísmo, como lo afirmó Hobbes

o bien decir, en términos “económicos” que las personas sólo buscan la maximización de su propio beneficio, en todas las situaciones, resulta sin duda muy audaz y verdaderamente implausible. Las personas tienen también elementos emocionales y el hombre, de modo natural, toma interés por los demás, de modo que su felicidad o desgracia no le son ajenas (Vílchez 2012: 236).

Hay otros motores que no son el lucro, ni el dinero, ni el autointerés: las familias, las naciones, los grupos étnicos, los estados nacionales se movilizan por el sentido de comunidad, en torno a valores como la solidaridad o el espíritu de servicio que unen a las personas y son la base del logro de objetivos comunes. Esa falencia de la NGP es la que Guerrero llama *apreciación errónea de la naturaleza humana y la sociabilidad* (Guerrero 2004: 250) y es el punto de partida para otra de las argumentaciones críticas que se han elaborado en contra de la NGP.

En efecto, uno de los problemas graves que se ha observado produce la NGP es una disminución o disrupción de la motivación de los servidores públicos. Se trata de un resultado de los esquemas de remuneración variable por rendimiento, que la NGP ha propuesto y llevado a la práctica en muchos países. La remuneración por rendimiento es una consecuencia lógica de la premisa de la NGP que mencionamos arriba, a saber, que según esta corriente de ideas todo comportamiento es auto-interesado y busca maximizar el propio beneficio. Desde esta perspectiva, para aumentar la motivación de los servidores públicos corresponde entonces asociar un mayor rendimiento con más remuneración. El incentivo tiene que ser de carácter enteramente material, pues se trata de la única motivación posible.

Se ha observado, sin embargo, que la introducción de esquemas de remuneración por rendimiento produce un efecto de “desplazamiento” o “expulsión” de los

comportamientos animados por el espíritu de servicio, la solidaridad u otras fuentes de motivación que no persiguen el auto-interés. Este fenómeno se detectó en primer lugar en la literatura científica en lengua inglesa y por eso se sigue aún utilizando la expresión *crowding-out* para denominarlo (Milagres y Reis 2013, 16). En el marco de la administración pública, una vez puestos en marcha esquemas que premian el rendimiento a través de una recompensa material, el sistema de valores que fundaba la motivación basada en el “espíritu de servicio” resulta seriamente dañado. Es natural, al fin y al cabo, que los servidores públicos perciban la introducción de esquemas de remuneración por rendimiento como una muestra de cinismo, falta de confianza o incluso hostilidad hacia los servidores públicos por parte de la dirección de las unidades administrativas o de la dirección política del gobierno. El mensaje que estos esquemas transmiten es muy claro, a saber, que la dirección no tiene confianza en que los servidores harán su trabajo porque es su deber o su vocación, sino que se debe recompensarlos materialmente, lo que confiere a su actividad menor valor desde el punto de vista de la satisfacción intrínseca y los convierte en cierto sentido en “mercenarios”. Si la propia dirección administrativa o política introducen este espíritu de cinismo y desconfianza, es natural que los empleados se vuelquen entonces a esa nueva mentalidad y adecúen su rendimiento a la recompensa material que habrán de recibir, perdiendo motivación para desempeñar su trabajo de manera particularmente esforzada si no hay la perspectiva de esa recompensa tangible. Numerosos estudios empíricos confirman estas observaciones (Milagres y Reis 2013, 18-20; Cabasés 2013).

## 5.2 La NGP y el rol del ciudadano

Los ciudadanos en las democracias contemporáneas aspiran a una naturaleza activa cada vez mayor, es decir, reclaman ejercer su derecho de intervenir en el destino colectivo, que es parte irrenunciable de la vida pública (Sánchez 2009: 97) practicando sus derechos políticos de forma activa y sostenida en el tiempo. Las decisiones públicas, después de todo, habrán de repercutir de modo directo en sus vidas y en las de generaciones futuras.

En el debate contemporáneo, la agenda de transformaciones de la NGP puede tener dos dificultades esenciales en este sentido; una de ellas radica en que la dimensión democrática queda marginada de la mayor parte de las discusiones en el contexto de la administración pública, si el ciudadano pasa a ser entendido como un cliente. Para Sánchez, se detecta una clara obsesión por mejorar la eficiencia de las actuaciones burocráticas a partir de la noción de cliente, mientras que su democratización se da por supuesta o se olvida completamente al ciudadano y así, en la mayor parte de este conjunto de reformas administrativas auspiciadas por la NGP la dimensión ciudadana es un factor secundario, marginal y poco significativo, pues concibe al ciudadano como sujeto pasivo y receptor inanimado de los cambios producidos por la administración pública (Sánchez 2009: 91-99). Al fin y al cabo, en el ámbito de la empresa privada, tampoco se invita al cliente a participar activamente de la gestión de la empresa. Se puede consultar su opinión a través de encuestas o “grupos de foco”, pero estas técnicas están dirigidas a medir y evaluar la satisfacción del cliente, se encuentran muy lejos de un proceso deliberativo de participación.

Partiendo de la afirmación que una administración pública profesional es también una administración pública democrática (Ferraro 2009: 207), el argumento parece derribar a aquella gran oposición entre poder popular y servicio burocrático profesional (sostenido por la concepción altruista) y permite acercar posiciones entre la democracia, el mérito y la ciudadanía. En otras palabras, la participación democrática activa conduce también, de diversas formas, a una mejora de la calidad de las políticas públicas, tanto en sentido de su calidad democrática como de sus resultados.

No debe entenderse que el cuerpo electoral elige a sus líderes por el sistema de partidos, y *los dejan hacer y esperan* la próxima votación, en la cual pueden o no reiterar su confianza en el líder, siendo este el único momento en que gozan de cierta existencia política: la "ley del pequeño número", el carácter ficticio de la idea del gobierno del pueblo, se mantendría entonces incluso en la democracia (Inda 2012: 36). Esta concepción y práctica de la democracia conduce finalmente a debilitarla, debe por el contrario promoverse la actividad del ciudadano en forma permanente.

La democratización de la administración pública puede también redundar en una verdadera mejora en su eficiencia burocrática, en tanto el ciudadano tendrá mayor conciencia de los derechos a ejercer y de las necesidades a cubrir por el servicio público, lo que redundará en mejor información y comunicación. La burocracia tiene así el potencial necesario para ser una institución democrática importante. También debe entenderse que las Administraciones Públicas tienen la voluntad y la capacidad para acomodar sus objetivos a las preferencias ciudadanas (Mariñez 2011:88-94). Esto depende también de una orientación adecuada en el entrenamiento y preparación de los funcionarios públicos, que enfatice no solamente la mejora de la calidad democrática a través de la amplia participación del ciudadano en la gestión, sino también las ventajas para el servicio en términos de información y comunicación.

Quizás la atracción ejercida por la gestión empresarial, el fuerte impacto de las tendencias privatizadoras y desreguladoras, sumadas al desprestigio del gobierno y de la cosa pública, expliquen porqué la dimensión democrática de la reforma a la administración pública ha aparecido únicamente de modo soslayado en el marco de la NGP. Aun así, esta marginación no ha conseguido reducir la importancia del tema democrático dentro del contexto de las reformas (Sánchez 2009: 98-99). En síntesis, la ausencia u olvido de la dimensión ciudadana y democrática en la implementación de las estrategias de NGP es otra de las observaciones críticas que se han formulado contra esta corriente de ideas.

### **5.3 La NGP y la lucha contra la corrupción**

Si el Estado es una unidad política que debe fundarse en la legitimación democrática, el sistema político implica una determinada conformidad de los grupos sociales con su objeto propio, una cierta concordia cívica o política o amistad social que se realiza en el cumplimiento de los fines que han sido acordados a través de la deliberación pública. La justificación ética del gobierno se traduce en la materialización de la garantía de los derechos fundamentales y en la protección de los derechos humanos, pero esto no reemplaza a la participación democrática activa como fuente de legitimación política (Habermas 1992; Morales-Aguilera 2014). Es crucial la definición del Estado como “Estado de derechos” pues revela la íntima esencialidad estatal en cuanto realización de garantías de la persona humana. Pero el Estado no puede observar y garantizar solamente, sino que debe hacer, *supplendi, adyuvandi et corrigendi*, como lo decía el Derecho Romano aunque aplicándolo a otra institución. Esta acción del Estado

se funda en la participación de los ciudadanos a través del ejercicio activo de los derechos políticos y también a través de las actividades voluntarias en el contexto de la sociedad civil, que complementan y muchas veces orientan y mejoran a los servicios públicos.

El paradigma weberiano de la burocracia se sustenta en una ética basada en principios, bajo la orientación general de la responsabilidad del actuar del servicio público. Algunos de los principios ideales que se han formulado y desarrollado en el marco de este paradigma tradicional son: 1) que el interés colectivo debe estar por encima de los intereses individuales; 2) la búsqueda del mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población como motivación; y 3) la función primordial del agente público deservir a la ciudadanía (Vílchez 2012:238-239). Desde luego que, bajo la suposición de conceptos o paradigmas posburocráticos, autores como Michel Barzelay (2000:117) proponen sustituir el concepto de “interés público” por el concepto de “los resultados que valoran los ciudadanos”, bajo la misma inspiración con la que Osborne y Gabler (1994) definían el espíritu empresarial en la gestión pública como un espíritu que debía sustituir al espíritu público e incluso al espíritu de servicio (Mariñez2011:89).

Algunos de los principios que se han desarrollado en el marco de la Nueva Gestión Pública son así entonces: 1) ausencia de convenciones sociales altruistas o de solidaridad como posible motivación del agente; 2) los actores sociales son personas racionales que actúan para maximizar sus beneficios, sobre la base del autointerés; 3) la pérdida de una misión organizacional que no sea otra que el crecimiento y rentabilidad de la propia organización de modo que; 4) las organizaciones públicas existen sólo para producir servicios para los clientes eficientemente, a cambio de una contraprestación, sin que deban guiarse por otro tipo de valor social diferente al autointerés; finalmente,



5) se afecta la concepción liberal de una sociedad plural y se define al gobierno como una organización que persigue preponderantemente el fin de convertirse en una estructura técnica eficiente para proveer servicios. Todo esto, sin embargo, produce un *ethos* precario de justicia: la justicia se ha de lograr en el esquema de la NGP a través de una organización fundada en valores técnicos, no mediante la deliberación pública ni el diálogo político. En este sentido puede afirmarse que si la NGP no responde a un concepto de justicia basado en la razón pública, entonces su ética carece de material y de contenido, carente de obligación pública emanada del consenso deliberado (Mariñez 2011:90).

De los principios de la NGP resulta entonces no solamente un marcado debilitamiento de la noción de espíritu de servicio, puesto que desde la perspectiva neogerencial se trata de una motivación irrelevante, sino que los propios principios de la NGP exhortan además a un comportamiento donde los valores éticos son incluso quizás obstructivos para el mayor rendimiento, que deberá estar basado en el autointerés. Lo que ha ocurrido entonces como resultado de estas recomendaciones, en contextos donde las normas y principios formales del servicio civil no habían sido todavía consolidados plenamente, es una transformación del contexto organizacional que termina por favorecer e incluso incentivar la corrupción. Esta advertencia ya había sido señalada por Ramió (2001: 22) y ha sido comprobada a través de estudios empíricos en los países donde se aplicaron con más anterioridad las reformas de la NGP. Es el caso de Nueva Zelanda (Ferraro 2009: 130), donde los expertos y las autoridades notaron una clara disminución o debilitamiento de los antes fuertes estándares éticos del servicio público a partir de la aplicación de reformas neogerenciales. En el marco de América Latina, un problema similar se ha observado en el caso de Chile, un país donde asimismo los estándares de honestidad y profesionalismo del servicio público eran muy sólidos y

tradicionales. A partir de la aplicación de reformas neogerenciales, casos de corrupción administrativa pueden ser analizados como el resultado, en parte, del debilitamiento de los estándares del servicio público que genera un espíritu de flexibilidad empresarial y promoción del autointerés (Pliscoff 2012).

#### **5.4 Profesionalización y democratización**

El clientelismo y el patronazgo político son los principales aspectos por los cuales el sector político de los gobiernos de Latinoamérica se opone a crear un servicio profesional, estable y objetivo, porque precisamente disminuye el poder de influencia de los accesos a los cargos públicos por razones exclusivamente clientelares o político partidarias.

En la mayoría de los casos latinoamericanos, la inexistencia de una planta de administradores superiores permanentes de carrera, es decir, de un servicio civil profesional, ha tenido consecuencias desfavorables, sobre todo en la introducción de reformas neogerenciales ante la ausencia de un staff profesional ya consolidado. Pero ¿qué llevó a la introducción y aplicación de este tipo de reformas, teniendo en cuenta las limitaciones y condicionantes estructurales señalados previamente? En primer lugar no hubo un diagnóstico fundamentado en las características distintivas de las administraciones públicas de cada país, y, según afirma Ramírez, se optó por transpolar ideas y estrategias de los países desarrollados de una manera acrítica y poco reflexiva (Ramírez 2009: 131-134).

En América Latina, con dificultades, desde las transiciones democráticas se estaba intentando avanzar hacia la profesionalización burocrática por medio de procesos de democratización política, implantación de servicios civiles de carrera, y la búsqueda de la eficacia y de la eficiencia en los servicios públicos que en conjunto podían desembocar en la configuración de instituciones profesionales y neutrales. Pero en pleno proceso de transformación apareció la Nueva Gestión Pública con sus directrices de relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir los valores de empresa. Ramió considera que el resultado lógico de esta poco afortunada intromisión de la NGP no son instituciones posburocráticas sino preburocráticas, en las que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica (Ramió 2001: 24).

Oszlak advierte que así como en la práctica el modelo weberiano terminó por degenerar en un sistema burocrático deforme por excesivamente anquilosado, también la reforma gerencial del Estado, que intentó corregirla, extremó en su versión neoliberal, la flexibilización a ultranza promovida por la Nueva Gestión Pública. Así, en sustitución del modelo burocrático, la NGP propuso flexibilizar la administración de los recursos humanos al servicio del Estado, desmontando los sistemas de profesionalización, y restableciendo el viejo esquema de sistema abierto de contratación para que la Administración Pública reclutara y seleccionara libremente a su personal. De esta forma, desbarató en gran medida la tendencia hacia una administración democrática y profesional que se proponía modernizar y mejorar el paradigma burocrático, pero sin desechar los beneficios reales que un sistema profesionalizado suministra en términos de honestidad, transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión estatal (Oszlak 2003: 3-4)

Ninguna política de Estado puede llevarse adelante sin, valga la redundancia, liderazgo político. Y la profesionalización del sector público para ser considerada tal,

requiere de una intencionalidad específica en tanto sus actores y los efectos se dan en el centro mismo del Estado: el empleo público. Pero tal liderazgo no debe estar presente de manera exclusiva en el ámbito del Poder Administrador, sino que es esencial el papel que desempeñe, y por tanto el compromiso político, del Poder Legislativo. Inda advierte que, desde luego que están las falencias al acecho, como la ineptitud de los gobernantes o la politización de la burocracia (Inda 2012: 31).

Una de las claves del buen rendimiento burocrático es el reclutamiento meritocrático, que incluso predomina sobre otros factores también muy importantes, como son los salarios competitivos, la estabilidad laboral o la promoción interna (Ferraro 2006: 243). Por ello, dicho reclutamiento es la principal cuestión a considerar en los planes de reforma estatal relacionadas a la propia estructura de la función pública. *A contrario sensu*, las limitantes son el clientelismo y el patronazgo político, pues al impedir la existencia de burocracias profesionales permanentes, se transforman en verdaderos obstáculos generadores de problemas en la gestión pública, de modo tal que el desarrollo económico y el carácter de la burocracia están estrechamente relacionados (Ferraro 2009: 176)

El modelo clásico de Max Weber de la burocracia estatal moderna, se basa en un fuerte espíritu de servicio público, pero la debilidad de este modelo resulta de la distancia entre la burocracia y la ciudadanía: a partir de cierta mentalidad jerárquica este tipo de burocracias ofrecían necesarios servicios públicos, pero sin consultar al ciudadano en forma sistemática sobre las características y configuración de dichos servicios, o mucho menos invitarlo a participar en su gestión o control (Ferraro 2009: 207). Por esto es que las burocracias weberianas tradicionales requieren una modernización democrática que las haga más transparentes y participativas, pero la

NGP más bien obstruyó y dificultó ese proceso, para promover objetivos completamente diferentes.

O'Donnell sostiene que el crudo despojo de la ciudadanía ante las burocracias de modelo tradicional, con su componente vertical y excesivamente lejano al ciudadano, tal vez quede puesto de mayor manifiesto ante la fragilidad de derechos de personas pobres y vulnerables en sus interacciones con burocracias estatales, cuando deben obtener un empleo o un permiso de trabajo o simplemente (a menudo trágicamente) cuando tienen que ir a un hospital público o a una estación de policía. Ésta es la otra cara de la moneda de la vida para las personas con recursos y educación, que para evitar quedar indefensos ante las autoridades montan elaboradas estrategias y redes de relaciones (O'Donnell, 2007: 163).

En América Latina, donde la sociedad civil es aún de constitución frágil y su organización es endeble, los ciudadanos se enfrentan con un sistema jurídico extremadamente complejo, accesible sólo para los expertos: las leyes republicanas parecen ser el *ius sacrum* y el funcionario burocrático, *pontifex maximus*, donde sólo el funcionario pues ejercer el *ius dicere* y no faltan los abogados expertos. Esto trae a colación aquello que el personal más importante del Estado eran los juristas y resultaba lógico que el estudio de la Administración se concentrase exclusivamente, como queda dicho, en el Derecho Administrativo (Ferraro 2009: 148).

Aunque ha sido recurrentemente cuestionado, el paradigma weberiano de la burocracia ha conseguido mantenerse en pie (Dalbosco 2003: 102), y de esa manera y con lo expuesto, resurge la necesidad de volver los ojos a Max Weber, para modernizar y democratizar ese modelo. Se necesita cambiar el paradigma organizacional del modelo weberiano, dado que éste ya es insuficiente para responder a las dinámicas

de la administración pública contemporánea en sociedades democráticas complejas (Ramírez 2009: 138-139). Es necesario buscar una burocracia competente, pero abierta y cercana al ciudadano, con servidores públicos que presten atención a las expectativas y propuestas de la sociedad civil.

Aquí hay un tema de cultura política que permite apreciar la importancia del vínculo entre el gobierno y la burocracia. Dalbosco afirma que aunque, en general, la concepción peyorativa de la burocracia está tan extendida como la desconfianza respecto de los políticos (Dalbosco 2003:117) ello no debe ser justificativo para restar crédito a la labor administrativa o política, sino que es preciso revalorizar su misión de servidores públicos. Para los países en desarrollo y con transiciones democráticas relativamente recientes, donde las crisis generalizadas tienen un profundo impacto en el orden político y estatal, es preciso promover una burocracia estable, profesional y dinámica, capaz de sobrellevar el peso de la inestabilidad eventual de las instituciones de la democracia y de asegurar la continuidad de las políticas de Estado (Dalbosco 2003: 121).

### **Conclusiones: ascenso y caída de la NGP en América Latina**

A nuestro juicio, la autoridad del Estado no debe ser la del Leviatán de Thomas Hobbes, que sólo existe para impedir que el hombre sea *homo homini lupus*, sino que más bien debe acercarse a la construcción liberal de John Locke, como una entidad que busca proteger y promover los derechos de los ciudadanos. De allí que a la autoridad estatal legítima se le exija eficacia sobre su acción de gobierno, mayor desarrollo, crecimiento y buenas políticas públicas (Rodríguez-Arana 2011). En el orden jurídico y

en su relación de aplicación directa con las burocracias, se debe configurar una Administración Pública como fuerza servicial del gobierno, neutral, objetiva, basada en el cumplimiento de las normas.

Ahora bien ¿cuál es modelo de Estado que deseamos e hipotéticamente postulamos como articulación del interés público? Cualquiera que sea nuestro paradigma o concepción sobre la naturaleza del ser estatal y de su administración, evidentemente en el marco de sus competencias y finalidades no sería un modelo atractivo el que dejara de abordar las desigualdades, la pobreza y la exclusión social, el desarrollo humano y las libertades democráticas. En América Latina no se ha producido, en la mayoría de las ocasiones, un debate sobre el modelo estatal debido a que, en la expresión de Ramió, los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, han hurtado la posibilidad de establecer en cada país esta discusión dando por sentado que sólo existe un modelo de Estado de futuro, con carácter neoliberal (Ramió 2001:7). Para Guerrero, esta ideología ha sido entre los iberoamericanos un caudal de pauperización, una fuente de descomposición social y un ácido para la convivencia política. Es cierto que nuestros pueblos no eran del todo felices antes de su arribo tiempo atrás, pero ciertamente son menos felices ahora (Guerrero 2009: 17).

Entonces, primero debe debatirse cuál es el modelo de Estado y después buscar los mejores instrumentos de gestión acorde con los objetivos y condicionantes del modelo de Estado que se haya propuesto. Como señalamos, Ramió considera que, en buena parte de los países de América Latina y de la Europa mediterránea, no se ha producido ese debate político sobre el modelo de Estado que se desea implantar y, en cambio, se ha procedido a implementar un nuevo instrumental de gestión de la mano de la Nueva Gestión Pública, con carácter neoempresarial, que parte de unos valores ideológicos y administrativos que acaban, con el tiempo, por definir el nuevo modelo de

Estado. Es decir, el *cómo* (forma de gestionar) acaba definiendo el *qué* (modelo de Estado) (Ramió 2001:7).

Tampoco puede ser un Estado burocrático ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritaria, sino todo lo contrario (Sánchez 2009: 96), pues la ciudadanía formula reclamos y posee sus propias consideraciones sobre la cosa pública. Esta misma ciudadanía sin duda aspira a un Estado activo, responsable e inclusivo, cuyas instituciones se rijan por los principios de honestidad, transparencia y de eficiencia en la gestión pública, actividad que se actualiza a través de la estructura burocrática de carácter esencialmente igualitaria y no arbitraria.

En esta necesidad de replantear las nuevas estructuras y cosmovisiones de Estado, apareció la NGP, cuyos méritos deben buscarse, no en su novedad, sino en otros aspectos. (Guerrero 2009: 15) Ya transcurrido un tiempo prudencial desde la vigencia de las diversas estrategias conocidas y cuyo conjunto se conoce como NGP ¿fue exitosa esta nueva forma de concebir a la Administración Pública, a lo público, a lo estatal? ¿Cuál es el balance?

Como principio general, para Kim, los resultados no parecen coincidir con el esfuerzo, el tiempo y, sobre todo, el dinero empleado pues las mejoras han sido mínimas. Como en otros países, la capacidad pública ha disminuido, o al menos, no ha mejorado (Kim:2007: 511).

Las debilidades de la NGP propias de una corriente ante todo ideológica y política, que traducida en términos económicos y sociales poco parece haber beneficiado a los países latinoamericanos involucrados. Se fundaba en argumentos y evidencias débiles, sostiene Guerrero, que cuando se someten a la crítica fundada, se



asemejan a globos de aire caliente los cuales, así como se elevan rápidamente sin restricción alguna repletos de aire, así descienden aceleradamente una vez que se han enfriado(Guerrero 2004: 246)

Aun cuando se sostenga que la NGP es un marco de diálogo internacional de considerable vitalidad (Barzelay 2002: 28), la advertencia de Vicher es contundente: existen dos razones primordiales que explican el fracaso de la reforma neogereñcial; la primera se aplica a todos los países y la segunda atiende particularmente al caso de Hispanoamérica. La primera es que la NGP no es administración pública, no está concebida en un conocimiento profundo de su razón de ser y existir; no entiende sus principios ni mucho menos su lógica de cambio. Sus creadores no abrevaron en la teoría del cambio en la administración pública y desconocen absolutamente la experiencia derivada de las reformas previas. Y continúa Vicher sosteniendo que la segunda razón se refiere a que, en Hispanoamérica, lo que se necesita es construir y madurar sus instituciones, no modificarlas o reinventarlas. No se debe perder de vista que las administraciones públicas hispanoamericanas se encuentran en un estadio de desarrollo transicional (Vicher 2009:77).

Como también apunta Sánchez, a modo de conclusión sobre el paso del neogereñcialismo en Hispanoamérica, algunos autores consideran que existen pocas pruebas de que la aplicación de las estrategias de reforma basadas en el modelo de la NGP produzca realmente los resultados esperados. A menudo, los efectos y consecuencias del modelo de la NGP se dan por supuestos o se prometen, pero no se documentan (Sánchez, 2008:119).

Más arriba se empleó la alegoría del Estado equiparado a la caja de Pandora en tanto responsable de todos los males, según se sostenía desde el neoliberalismo. Ahora

bien, tal vez no se tuvo en cuenta que al momento de desparramar los males del mundo en el fondo de la caja que abrió Pandora quedó una virtud, la esperanza. Y la realidad indicó que al atravesar una de las crisis económicas y políticas más profundas del capitalismo contemporáneo y por ende del neoliberalismo, iniciada a mediados de la primera década del Siglo XXI, se buscó el auxilio del Estado para que corrigiera los yerros o desviaciones del mercado. Era preciso salir de la crisis financiera y salvar al capitalismo de sus propias contradicciones. Y el salvador, desde luego, fue el Estado (Vicher 2009: 56). Es decir, el Estado terminó siendo la institución donde los propios empresarios de las finanzas depositaron la credibilidad social y política y esperaron la salvación, es decir, tuvieron esperanza.

Es tiempo de afrontar el desafío y superar el Estado de Derecho truncado, en la expresión de O'Donnell, que caracteriza a las democracias de América Latina y lograr un Estado de Derecho pleno (O'Donnell 2007: 163). El recorrido de estas críticas a la NGP parece culminar en una postura no demasiado optimista acerca de la concreción de los objetivos del Estado y de su expresión burocrática. Si se observa la realidad, ningún Estado ha realizado plenamente sus objetivos, muchos están muy alejados de lograrlos y otros tantos se encuentran enfocados hacia perspectivas distintas. Pero puede traerse un recurso spenceriano sobre el progreso de las sociedades para dar una respuesta positiva: es posible lograr un Estado eficiente a partir de las burocracias profesionales, pero nunca sin ellas; las experiencias de los sistemas comparados fundamentan esta respuesta.

La transición de los regímenes dictatoriales a la democracia está cumplida en gran parte de América Latina. Ahora es necesario efectuar la transición hacia un sistema estatal justo, desde la exclusión social al progreso en libertad y solidaridad: un Estado de Derecho debe albergar y proteger a todos los habitantes y no a una porción de ellos.

La convivencia de posibilidades inéditas de producción y sectores minoritarios en opulencia y riesgos severos de supervivencia de niños y madres es un "escándalo ético" de grandes proporciones (Kliksberg 2012: 11).

Para Guerrero, en este tiempo entonces, todo parece apuntar al fin de la NGP (Guerrero 2009: 20) pero el Estado, lo público, las Administraciones Públicas, el sentido de bien común, el espíritu de servicio público, el dedicarse a la cosa pública - *res publica*, están más vigentes que nunca. Ahora bien, no se trata de una tarea sencilla aquello de volver a colocar al ciudadano en el centro del Estado y de las Administraciones Públicas, de la burocracia y la política, de la sociedad y el Estado de Derecho. Pero es totalmente realizable en la medida que exista la decisión política, el consenso basado en la necesidad social de las mejoras y el convencimiento que el bien de muchos es la clave para trabajar en y por un Estado que haga de la realización de los derechos, el principio, la raíz y la finalidad de su existencia. Para ello es preciso revalorizar lo público, precisamente la gran omisión de la NGP.

## BIBLIOGRAFÍA

ARDILA ACUÑA, Federico (2008), *La Reforma de la Administración Pública: entre los Paradigmas Externos y las Realidades Nacionales*.

Ponencia presentada al VIII Congreso Internacional del CLAD, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047120.pdf> [Última consulta 21 de agosto de 2016]

BARZELAY, Michael (2002), "La Nueva Gestión Pública. Una Invitación al Diálogo Globalizado." *Revista Chilena de Administración Pública*, Año 1, N° 2, Agosto 2002, pp. 22-28.

CABASÉS HITA, Juan Manuel (2013). "Reflexiones sobre la sanidad pública en España en el horizonte de 2020." Documentos de Trabajo - Lan Gaiak. Pamplona: Universidad Pública de Navarra. Accesible online: <http://academic.e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/20593/DT1307.PDF?sequence=1&isAllowed=y>

[última consulta 21 de agosto de 2016]

DALBOSCO, Hugo Luis (2003), "Crisis de representatividad y burocracia en la Argentina", *Colección*, Año IX, N° 14. Accesible online: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2328986> [última consulta: 8 de febrero de 2016]

DÍEZ-PICAZO, Luis María (2008). *Sistemas de Derechos Fundamentales*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi.

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I (2009), "¿Todos los caminos llevan a la nueva gestión pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición", *Revista Chilena de Administración Pública*, Nro. 13, Junio, pp. 23-51

- FERRARO, Agustín (2009), *Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera edición. Madrid, España.
- GUERRERO OROZCO, Omar (2009), "El Fin de la Nueva Gerencia Pública", *Revista Chilena de Administración Pública*, Nro. 13, Junio, pp. 5-22.
- (2004), *La Nueva Gerencia Pública. Neoliberalismo en Administración Pública* (México D.F.: Distribuciones Fontamara. S.A), 275 páginas.
  - (2001), "Nuevos Modelos de Gestión Pública", *Revista Digital Universitaria*, Universidad Autónoma Nacional de México, Vol. 2, Nro 3, septiembre
- INDA, GRACIELA ALEJANDRA (2012). "Los dilemas del Estado moderno según Max Weber: un recorrido por sus Escritos Políticos (1917-1920)", *Estudios Avanzados* 17 (junio 2012): 13-38.
- HABERMAS, JÜRGEN (1992). *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1992 (reimp. 2010).
- KLIKSBERG, Bernardo (2012), *¿Cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad?*, 1ª Edición, Buenos Aires, Ministerio de Educación de la Nación, República Argentina
- LÓPEZ, Andrea (2003), *La Nueva Gestión Pública. Algunas precisiones para su abordaje conceptual*, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento Nro. 68., INAP, Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires
- MARIÑEZ NAVARRO, Freddy (2011). "Reflexiones sobre las éticas en la gestión pública". *Administración & Desarrollo*, Vol. 39, N° 54, Julio/Diciembre 2011, pp. 85-98

- MÁRQUEZ, Ricardo (1994). "La burocracia a discusión: del tamaño y la eficiencia a la democracia". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 39, N°. 157, 1994, págs. 113-123
- MILAGRES DE ASSIS, Luis Otávio /REIS NETO, Mário Teixeira (2013) "La Remuneración variable por desempeño en el sector público: Estudio de las causas de su fracaso y repercusiones para el estado brasileño." *Estado, Gobierno, Gestión Pública* 21: 5-38.
- MORALES-AGUILERA, PAULINA. 2014. "Habermas y los derechos humanos: posibilidades y limitaciones de una reflexión", *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* 21(65): 13-37.
- O'DONNELL, Guillermo(2007). *Disonancias: críticas democráticas a la democracia*, (Buenos Aires: Prometeo Libros)
- OSZLAK, Oscar (2013), *La Gestión Pública post NGP en América Latina: balances y desafíos pendientes*, Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y pedagogía en la gestión de políticas públicas: desafíos y actualidad para un nuevo servicio público." Mayo, 2013, Santiago, Chile, en <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20Gestion%20Publica%20postNGP.pdf> (07/03/2016)
- (2003) *Profesionalización de la Función Pública en el marco de la Nueva Gestión Pública*, Trabajo presentado en la IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana, Junio 27-28, 2002. Publicado en Arellano, David (et. Al.) (2003): *Retos de la profesionalización de la función pública*, CLAD, AECI/MAP/FIIAPP, Venezuela.

- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1997). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. España: Paidós Editores.
- OSBORNE, David / GAEBLER, Christian (1994). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- PLISCOFF VARAS, Cristian Humberto(2012). "Dilemas teóricos post nueva gestión pública como parte de una revisión de la administración pública para América Latina: reflexiones a partir del eterno problema de la corrupción." Contribución presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012. Accesible online: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/pliscoff.pdf> [última consulta 21 de agosto de 2016]
- PRATS I CATALÀ, Joan (2005), *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, 1.ª ed. — Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (Estudios Goberna)
- RAMIÓ MATAS, Carles (2001), "Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 21, Caracas, 1-28
- RAMIREZ BROUCHOUD, María Fernanda (2009), "Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management". *Estudios Políticos*, 34, junio-junio, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 115-141).

- RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto (2009), "Burocracia, Gerencia Pública y Gobernanza", *Revista Diálogos de Saberes* No. 30, Enero-junio de 2009, pp: 167-185
- RUBIO LLORENTE, Francisco (2006), "Derechos fundamentales, Derechos humanos y Estado de Derecho, en Fundamentos", *Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, N° 4, "La rebelión de las leyes. Demos y nomos: la agonía de la justicia constitucional", REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, Coordinador, (Oviedo: Grafinsa)
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, XAIME. 2011. *El derecho fundamental a la buena administración y la centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo*. En: Ángel Sánchez Blanco, Miguel Ángel Domínguez-Berrueta de Juan, José Luis Rivero Ysern(eds.). *El nuevo derecho administrativo: libro homenaje al prof. Dr. Enrique Rivero Ysern*. Salamanca: Ratio Legis,407-427.
- SÁNCHEZ GONZALEZ, José Juan (2009) "La dimensión ciudadana en las reformas de la Administración Pública", *Revista Chilena de Administración Pública*, N°. 13, Junio, pp. 87-105.
- (2008), "Las reformas neogerenciales en Hispanoamérica. Enseñanzas para incrementar las capacidades de gobierno", *Revista Chilena de Administración Pública* N° 12 Diciembre 2008
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2002), *Derecho de la función pública*, (Madrid: Tecnos)
- SARTORI, Giovanni (2008), *Elementos de teoría política*, (Madrid, Alianza Editorial), traducción de M.<sup>a</sup> Luz Morán
- KIM, Pan Suk (2007). "Desafíos a la Capacidad Pública en la Era de una Administración Pública en Evolución y Reforma del Gobierno". En *Gestión y Política Pública* XVI, en



<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13316208>Última consulta: 21 de agosto de 2016

TOMÁS MALLÉN, Beatriz (2004), *El derecho fundamental a una buena administración* (Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública)

VELASCO, JUAN CARLOS (2013). *Habermas. El uso público de la razón*. Madrid: Alianza Editorial.

VICHER, Diana (2009), "Reflexiones sobre las reformas neogerenciales ¿Hacia una nueva reforma administrativa?", *Revista Chilena de Administración Pública. Estado, Gobierno, Gestión Pública*, N° 13, Junio, pp. 53-85.

VILCHEZ, Yolimar (2012), "Ética y moral. Una mirada desde la gerencia pública", *Revista de Formación Gerencial*, Año 11, N° 2, 2012, pp. 232-247

WEBER, Max. 2005. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

## CAPÍTULO IV

### Debate internacional sobre las corrientes educativas neogerencial y pública

#### Introducción

La educación es el punto en el que decidimos si amamos al mundo lo bastante como para asumir una responsabilidad por él y así salvarlo de la ruina que, de no ser por la renovación y la llegada de los nuevos y los jóvenes, sería inevitable (Arendt 2016: 301). En tal sentido, la escuela es la institución donde confluyen variadas demandas y problemáticas individuales y sociales, de padres, alumnos y docentes, que exigen respuestas acordes a las diferentes situaciones según los momentos históricos de los pueblos. De allí que la educación cumple un papel político en cada período histórico y sirve para legitimar la distribución del poder en la sociedad. Por ello, la democratización de la educación, desde el surgimiento del sistema público de enseñanza, ha representado una meta ideológico-política que ha ido adquiriendo distintas formas según los cambios estructurales en los sistemas socio-económicos (Pelayes 2011: 175). Arendt, con agudeza, afirma el rol de la educación en todas las utopías políticas desde los tiempos antiguos, y sostiene que en Europa, la idea de quien quiera producir nuevas condiciones debe empezar por los niños, fue monopolizada por los revolucionarios de corte tiránico: cuando llegaron al poder, arrebatában a los niños a sus padres y sencillamente los adoctrinaban (Arendt 2016: 273-274).

Es una realidad que, en el tercer milenio, los jóvenes que no tengan al menos un diploma de educación secundaria estarán destinados a vivir marginalmente en un mundo basado en el desarrollo de las habilidades y las capacidades (Viteritti 2002: 201). De allí que la educación sea evaluada como el activo productivo más importante que podría

obtener la población, si bien se deslindan otros, como la tierra y la infraestructura, y a nivel mundial es considerada crítica para la distribución del ingreso, aunque ligada a otro tipo de desigualdades socioculturales y políticas (Ezcurra 2012: 82).

En opinión de Grinberg, a pesar de la gran expansión y aumento de las oportunidades para todo el mundo, el acceso a la educación no es equitativo y no siempre sirvió al ideal de ser la gran igualadora, sino que también fue factor de reproducción social y de discriminación de clase y género. Muchas veces desempeñó un papel colonizador, silenciador, normalizador y contribuyó a perpetuar el capital cultural de la clase pudiente (Grinberg 2002: 357). Los sistemas escolares, para Andrade, aún cuando se hayan organizado inicialmente para el desarrollo capitalista, terminaron por trascender esas funciones y la educación pasó a ser entendida como un derecho inalienable de los ciudadanos modernos (Andrade 2012: 25).

La exclusión social expresa la nueva configuración de las desigualdades en el contexto actual de transición hacia la sociedad del conocimiento, y una sencilla exploración de las estadísticas nos muestra las altísimas correlaciones entre, por ejemplo, fracaso escolar, precariedad laboral, desprotección social, monoparentalidad y violencia de género, o bien entre barrios guetizados, infravivienda, segregación étnica, pobreza y sobre incidencia de enfermedades (Feldfeber 2012: 108-109). Sobre la relación pobreza - educación, también corresponde decir que, independientemente del país, todas las estadísticas confirman que los resultados educativos de los hijos de familias pobres son siempre peores que los resultados de las familias con ingresos elevados (Melgarejo 2015: 43).

Es en el plano de la igualdad donde surgieron los sistemas escolares y sobre todo, la escuela republicana, que debía formar ciudadanos. Por eso, la escuela se organizó primero con el objetivo de formar a la fuerza de trabajo para la economía

capitalista, aunque bajo el argumento de la necesaria construcción del sentido de nación, y se afirma que el derecho a la educación y a la oferta educativa se inscriben en una noción de políticas sociales características del capitalismo (Andrade 2012: 23).

Según Grinberg, para avanzar en la justicia social, la igualdad y la equidad en democracia, los gobiernos deben garantizar que la educación y la escolarización sean bienes de interés público común de la nación y no una mercancía, y su privatización las pone en peligro (Grinberg 2002: 360). En el discurso cotidiano muchas veces valores económicos tales como competitividad, eficiencia y elección del consumidor reemplazan a valores democráticos como igualdad, ciudadanía y solidaridad (Pini 2003: 43), poniendo en riesgo el concepto de "lo público" en educación. La educación, como bien público, es inclusiva y proporciona beneficios sociales compartidos, en tanto como bien privado es exclusiva y brinda beneficios individuales selectivos. Si la educación se vuelve un bien privado para satisfacer a consumidores individuales y a empresarios, el individualismo y la competencia serán los únicos valores posibles, con el consiguiente retroceso del principio de equidad. Advierten Pini y Anderson que, en esta consonancia, en los Estados Unidos aumentará el número de estudiantes segregados y excluidos, erosionando la democracia, y en América Latina las mayorías serán segregadas y excluidas, y la democracia, ya frágil, será todavía más difícil de construir y sostener (Pini y Anderson 1999: 158). Desde otra mirada, se sostiene que la educación entrega no sólo beneficios privados a la familia (por aumentar las perspectivas de ingresos), sino también beneficios públicos (externalidades positivas), tales como la reducción de la pobreza, el desarrollo económico y la consecución de valores comunes (West 1998: 15).

En los dos últimos siglos los sistemas escolares crecieron y se expandieron a pasos agigantados como un imperativo para la movilidad social y como medio para la

inserción en el trabajo formal. Al mismo tiempo la educación asumía un papel relevante en la constitución de las identidades nacionales, mediante la enseñanza de la lengua oficial, las normas sociales, la imposición cultural y los valores, determinando de tal modo que los sistemas escolares se desarrollasen en el ámbito del Estado, bajo la tutela y la inspección pública (Andrade 2012: 24). Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, casi todos los países han invertido en la educación de sus jóvenes ciudadanos prolongando la educación obligatoria, en general hasta los 16 años, para obtener a la vez más igualdad entre los ciudadanos y una mano de obra más calificada (Enkvist 2010: 49).

Durante el último cuarto de siglo, el nivel y el desempeño de los docentes y de las escuelas estadounidenses han disminuido de manera constante en relación con los criterios de referencia internacionales y ante esas realidades, se están reinventando e imponiendo de nuevo aun con más fuerza y determinación las mismas estrategias de reforma que han fracasado estrepitosamente durante más de dos décadas en muchos países anglosajones, según afirma Hargreaves en el prólogo de una obra de Sahlberg (Sahlberg 2013: 19-20). Mientras, por otra parte, el desempeño de la educación finlandesa aparece como el más exitoso en base a las evaluaciones internacionales, exhibiendo un modelo de gestión que difiere substancialmente del norteamericano.

El modelo ideal de sistema de servicio a la educación, debería estar compuesto por tres elementos esenciales, en una relación de interconexión y retroalimentación: el subsistema escolar, el subsistema familiar y el subsistema sociocultural (Melgarejo 2015:30). En 2001, la OCDE planteó en un documento denominado “What Schools for the Future?” que en los próximos quince o veinte años, los sistemas educativos de los países de la organización se estructurarían en seis modelos básicos: 1) sólidos sistemas escolares burocráticos; 2) ampliación del modelo de mercado; 3) la escuela en el

corazón de la colectividad y como centro social fundamental; 4) la escuela orientada como una organización de aprendizaje; 5) la red de estudiantes y la sociedad en general; y 6) éxodo de los docentes y desintegración del sistema escolar. Es decir, dos modelos tradicionales, dos modelos de reescolarización y dos modelos de desintegración o desescolarización (Melgarejo 20015: 129; OCDE 2001: 138-141). Dentro de estos modelos señalados pueden ubicarse a los sistemas educativos de EEUU y Finlandia, matizados, desde luego pues ninguno aparece en su expresión más pura de modo tal que excluya a otro u otros. De tal modo, en este capítulo analizaremos la organización, fundamentos y evolución de las corrientes que sustentan a los sistemas educativos de los países mencionados.

Parece urgente politizar el debate sobre la educación pública en tanto constituye el espacio privilegiado para transitar el camino de las nuevas generaciones, por su papel en la sedimentación del orden cultural futuro y del fortalecimiento del sector docente por su responsabilidad social e institucional (Carli 2009: 23), pues son muchos los gobernantes y decisores políticos que, seducidos por los discursos gerenciales, creen que las medidas de competición e incentivos son la forma más eficaz de mejorar la calidad de sus sistemas educativos en el corto plazo (Verges 2012: 12).

## **1. Desarrollo de las escuelas chárter en los Estados Unidos**

### **1.1. La "crisis" de la educación**

Los sistemas públicos de educación están en crisis en muchas partes del mundo. En los Estados Unidos, Inglaterra, Suecia, Noruega y Francia, por mencionar solo unos pocos países, la educación pública es cada vez más cuestionada debido a la falta

endémica para proporcionar suficientes oportunidades de aprendizaje (Sahlberg 2013: 34) y, por consiguiente, se trata de un problema político de singular importancia. Según señala Pini, en los EEUU, diversas investigaciones muestran que el movimiento privatizador de la educación pública norteamericana está creciendo por factores como la demanda por la elección de escuela por parte de los padres, pérdida de legitimidad de las instituciones públicas, ineficiencia de la burocracia e intereses políticos. En tal sentido, esa situación de crisis habilitaría la implementación de las principales estrategias de los grupos neoconservadores tales como colocar la administración de las escuelas públicas en manos de corporaciones privadas, el movimiento de escuelas chárter y la provisión de bonos escolares a ser usados en escuelas privadas (Pini 2003: 26-27).

Como apunta Melgarejo, en muchos países, los problemas crecientes del modelo burocrático en los sistemas escolares han provocado una insatisfacción general y desconfianza creciente en el valor de la escuela pública, y se han extendido voces neoliberales promotoras de una competencia creciente en todos los ámbitos para conseguir la excelencia a través de los mecanismos reguladores de un mercado cada vez menos controlado por los poderes públicos (Melgarejo 2015: 134), mientras Pini afirma que, en la literatura relevada, se identifica a la mayoría de las fallas de las escuelas públicas como una función de la desigualdad social (Pini 2003: 171).

Ante esta situación de crisis, el movimiento global de reforma educativa promueve cambios en la gestión y la gobernanza escolar como el medio más eficaz para resolver los problemas educativos existentes. La autonomía de la gestión escolar (*school-based management*), la libertad de elección escolar, la competencia, la gestión por resultados, la rendición de cuentas, la evaluación docente, la gobernanza y las alianzas público-privadas, se están convirtiendo en principios cada vez más centrales en

la agenda educativa global y en la reestructuración de los sistemas. Estas reformas aspiran a transformar drásticamente el rol del sector público en la educación mediante la introducción de incentivos, mayores dosis de participación del sector privado y dinámicas de competitividad, y sugieren que el sector público debe adoptar las normas, valores y técnicas de la cultura empresarial (Verger 2012: 5).

La apertura del "mercado educativo" permite la entrada de nuevos productores y profesionales para desplegar una política empresarial muy agresiva para captar clientes, y ello puede contribuir a aumentar las desigualdades en el acceso (Melgarejo 2015: 134-135). Estas reformas tienen como objetivo mejorar el poder del cliente (es decir, el poder de las familias) en detrimento del poder de los maestros y las escuelas, y por su pretensión de universalidad a menudo son exportadas e importadas de forma acrítica en territorios con culturas educativas y niveles de desarrollo económico muy diferentes (Verger 2012: 7-10).

Desde el punto de vista ideológico político, para Pini, el neoconservadurismo se conecta con el neoliberalismo y la derecha religiosa reforzándose mutuamente en el contexto del capitalismo tardío (Pini 2003: 25) para solventar estas propuestas. Tanto liberales, quienes enfatizan los valores del mercado, y neoconservadores con sus valores tradicionales, responsabilizan a las escuelas de la mayor parte de los problemas de la sociedad (Pini y Anderson 1999:140) y colocan a los docentes en el centro de los procesos de reforma educativa, lo cual podría percibirse en principio, como un logro para el colectivo docente, pero muy a menudo lo hacen para culpabilizarlos de los principales problemas del sistema y de los bajos niveles de aprendizaje (Verger 2012: 11). Aun así, en los Estados Unidos, la polémica entre los que están a favor y en contra de la privatización es fuerte, pero hay acuerdo en que para mejorar la educación el



Estado debe reforzar el financiamiento y en que los docentes son la «fuerza» del mejoramiento (Pini y Anderson 1999:156-157).

## **1.2. El derecho a la educación en los Estados Unidos**

La Constitución Nacional no hace mención alguna respecto de la educación pública, y en tal sentido esa función queda legalmente reservada a los estados correspondientes, de modo tal que el sistema educativo de los Estados Unidos se encuentra administrado por distintas instancias (Blanco 1999: 42). Este señalamiento marca una diferencia fundamental con la mayor parte de otros países y la configuración de sus sistemas. Sobre el reparto de competencias, es responsabilidad de cada Estado (el equivalente a la provincia o el departamento en otros países) y de las comunidades locales. No obstante ello, hay tres niveles de control de los sistemas que actúan con estrategias y peso diferentes según sea el contexto sociopolítico: federal, estatal o local (Grinberg 2002: 335). La organización estadounidense se caracteriza por un alto nivel de descentralización y fragmentación, y por el consiguiente rol protagónico de las administraciones estatales y locales (Fontdevila, Verger y Zancajo 2016: 55).

En los Estados Unidos, la construcción de la identidad nacional y del Estado Nación, sobre todo en épocas de inmigración y urbanización propias de la revolución industrial, empujó la creación de un sistema público de educación, y cuando terminaba el siglo XIX, en casi todo el territorio norteamericano existía un sistema público de educación primaria y, en poco tiempo más, de educación secundaria. Esos sistemas del nivel primario y obligatorio surgieron fundamentalmente en Nueva Inglaterra, en los estados de Massachussets, Connecticut, New Hampshire, Rhode Island, y otros en las décadas de los treinta y cuarenta del siglo XIX (Grinberg 2002: 335-336).

Las décadas del '80 y '90 del siglo pasado han marcado una etapa crucial para la reforma educativa norteamericana. Nunca antes las escuelas públicas habían estado expuestas a una crítica tan aguda debido a la falta de cumplimiento de sus objetivos. Por otro lado, tampoco el gobierno había dedicado tantos esfuerzos para resolver los problemas educativos y se consideraba que cualquier reforma fallaría automáticamente si se delegaba en las instituciones gubernamentales, en lugar de direccionarse a las propias escuelas (Blanco 1999: 44-45). Aquí puede vislumbrarse el inicio del proceso de otorgamiento de mayor "autonomía" a las unidades escolares, pues el exceso de burocracia en las instituciones, decían, debilitaba los principios básicos de una organización eficiente, al negar la posibilidad de ejercer como profesionales a los docentes y los privaba también de la flexibilidad necesaria para desarrollarse y operar eficientemente en el ámbito escolar (Blanco 1999: 45).

La presidencia de Ronald Reagan afirmaba que la burocracia estatal era inefectiva e ineficiente en el manejo de los servicios sociales, y que el sector privado era más capaz para cumplir ese papel. Para Pini y Anderson, la publicación del informe *Nation at Risk*, en 1983, marcó el comienzo de un poderoso ataque contra la escuela pública e inició la campaña a favor del modelo de mercado, en el que la libertad de elección y la competencia aparecieron como los principales valores para la educación (Pini y Anderson 1999:140)

La Nueva Gestión Pública originó en el ámbito de la educación un renovado interés en una propuesta formulada por Milton Friedman quien, fundamentándose en el principio de la supremacía del consumidor y de la superioridad del mercado como mecanismo de asignación, había propuesto crear un mercado de instituciones escolares. Esta idea de financiar la demanda fue promovida y ensayada por Reagan, en los EE.UU,

y por Thatcher, en el Reino Unido, durante esa misma década. También en este contexto se formuló el concepto de la “Escuela Chárter” en los EE.UU (Bruni 2012: 139-140).

Un factor ideológico posibilitó que el debate educativo en los Estados Unidos diera un giro copernicano al auspicio de las fuerzas (neo)conservadoras a principios de la década de los ochenta. Hasta ese momento, temas como la elección escolar, el libre mercado en educación y los vouchers escolares de Milton Friedman eran percibidos como propuestas de la derecha más radical que no interpelaban al sentido común<sup>49</sup> (Fontdevila, Verger y Zancajo 2016: 56-57).

No obstante, la creciente percepción de una crisis de la educación pública, que se acentuó particularmente a raíz de la publicación del informe *A Nation at Risk* en el año 1983 fue utilizada de forma estratégica por sectores conservadores para conseguir que las políticas pro-mercado contaran con una mayor aceptación. La derecha enmarcó su discurso a favor de las soluciones de mercado muy hábilmente e, incluso, lo alineó con valores como la equidad o la igualdad de oportunidades para los sectores más desfavorecidos. Ello dio lugar a que se produjeran alianzas contra-intuitivas a favor de la elección escolar entre, por ejemplo, grupos desaventajados (como minorías étnicas) y fuerzas elitistas conservadoras (Fontdevila, Verger y Zancajo 2016: 56).

Ya en 1994 las tendencias reformistas privatizadoras alcanzaron un principio de acuerdo bipartidista a nivel nacional, frente a la percepción de una "crisis educativa." Los así llamados “objetivos del 2000” fueron una enumeración de ocho

---

<sup>49</sup> No obstante, la creciente percepción de una crisis de la educación pública, que se acentuó particularmente a raíz de la publicación del informe *A Nation at Risk* en el año 1983 fue utilizada de forma estratégica por sectores conservadores para conseguir que las políticas pro-mercado contaran con una mayor aceptación. La derecha enmarcó su discurso a favor de las soluciones de mercado muy hábilmente e, incluso, lo alineó con valores como la equidad o la igualdad de oportunidades para los sectores más desfavorecidos. Ello dio lugar a que se produjeran alianzas contra-intuitivas a favor de la elección escolar entre, por ejemplo, grupos desaventajados (como minorías étnicas) y fuerzas elitistas conservadoras (Fontdevila, Verger y Zancajo 2016: 56).

metas, algunas de ellas bastante poco precisas y más bien declarativas, que se habían comenzado a gestionar durante la presidencia republicana, en pleno auge del neoconservadurismo, para llegar a un acuerdo de continuidad con el siguiente presidente demócrata. En torno a las negociaciones de este acuerdo, tanto los (neo)liberales como los conservadores esgrimieron fuertes críticas contra la burocracia gubernamental en nombre de la libertad de pensamiento, de mercado y de elección (Pini y Anderson 1999: 138-139).

En el acuerdo se plasman las ideas de los conservadores y del nuevo sector en auge del partido demócrata, los neoliberales, con respecto a la libertad local y a la menor intervención del Estado, las propuestas de estándares nacionales para un mayor control de calidad y competitividad, con una concesión a las ideas demócratas más tradicionales respecto a la igualdad de oportunidades y la responsabilidad del gobierno federal de garantizarla, sosteniendo programas compensatorios combinados con iniciativas locales (Pini y Anderson 1999:141).

### **1.3. Reformas neogerenciales y tendencias privatizadoras en educación**

La educación pública está inserta hoy en un mapa de fenómenos educativos con características nuevas, donde debe situarse el fortalecimiento de las tendencias privatizadoras en educación, esbozándose "alternativas" a la educación pública centradas en algunos tópicos como la libre elección de escuelas, la autonomía de los padres, la medición sistemática del rendimiento de los docentes, etc. (Feldfeber 2009: 21). Para los críticos, este nuevo escenario ocasionaría una disminución del ámbito público al generar mayor tolerancia a las desigualdades y a la exclusión, hasta convertirse en un sistema de criba y descarte académico y social (Melgarejo 2015:136-

137). Estas tendencias no constituyen un modelo de reforma monolítico ni adoptan la misma forma en todos los lugares; más bien, se pueden concretar en enfoques de gobernanza y en diseños de políticas educativas bien diferenciados, y para Verger y Normand, no implica una retirada del Estado del ámbito de los servicios públicos, sino que es un replanteamiento de las funciones gubernamentales en la gestión y se espera del Estado un rol de regulador, evaluador y distribuidor de incentivos a los proveedores autónomos (Verger y Normand 2015: 601) pero no de prestador del servicio.

En la literatura se han identificado seis trayectorias orientadas hacia la privatización educativa: 1) la privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado, con el Reino Unido y Chile como casos paradigmáticos; 2) la privatización educativa como reforma incremental, como el caso de Estados Unidos; 3) la vía nórdica a la privatización educativa, en algunos países escandinavos; 4) alianzas público-privadas con tradición histórica, como en Holanda, Bélgica y España; 5) la privatización “por defecto” en países de bajos ingresos; 6) privatización por la vía del desastre en países afectados por conflictos y catástrofes)<sup>50</sup> (Fontdevila, Verger y Zancajo 2016: 49-50).

---

<sup>50</sup>Los episodios de crisis derivados de catástrofes o conflictos se caracterizan por una importante presencia de agentes externos, quienes en muchas ocasiones conciben los contextos de emergencia como un “campo de pruebas” de ciertas reformas. En contextos de emergencia, el debate público y democrático sobre qué tipo de reformas o medidas tomar suele atenuarse. Uno de los casos más emblemáticos de este tipo de procesos lo encontramos en la reconstrucción del sistema educativo de Nueva Orleans tras el paso del huracán Katrina, en agosto de 2005. Después de la catástrofe, no solo se reconstruyó la infraestructura escolar afectada, sino que se reconfiguró la organización del sistema a partir de la idea de la libre elección escolar, dando lugar a uno nuevo, altamente descentralizado y caracterizado por su multiplicidad. En este contexto se implementó además un programa temporal de vouchers escolares y las escuelas chárter pasaron a servir a más de la mitad de la población escolar. La reforma educativa en Nueva Orleans es un caso paradigmático de instrumentalización de una catástrofe natural por parte de élites políticas y económicas (Fontdevila, Verger y Zancajo 2016: 67-68). Para Klein, esta inspiración de aprovechar crisis para hacer avanzar reformas poco populares se remonta a Milton Friedman, cuyos discípulos vieron oportunidades en las aguas que inundaban Nueva Orleans y de esta manera poder emprender una reforma radical del sistema educativo. La administración de George W. Bush apoyó estos planes con decenas de millones de dólares con el propósito de convertir las escuelas de Nueva Orleans en escuelas chárter, lo que llevó al *New York Times* a sostener que se trataba del principal laboratorio de

Ahora bien, es difícil encontrar expertos representantes de la comunidad de ayuda internacional que apoyen abiertamente políticas de privatización, en sentido estricto, en el ámbito de la educación. Los debates raras veces se refieren a modelos de “privatización pura”, sino que se mueven de manera difusa entre las aguas de lo público y lo privado. Específicamente, existen dos grandes medidas mediante las cuales se intenta hacer interactuar el sector público con el privado: a) la liberalización de la educación, permitiendo que los proveedores privados emerjan y expandan su actividad en el sector educativo, y b) la introducción de normas, reglas y mecanismos de mercado en el mundo de la educación, como la competencia, la elección o los incentivos basados en resultados.<sup>51</sup> En algunos contextos la privatización no pasa por la implementación de grandes reformas estructurales sino por la adopción de cambios más graduales, a menudo a nivel subnacional, cuya acumulación acaba por alterar significativamente el sistema de educación público (Fontdevila, Verger y Zancajo 2016: 55).

La Nueva Gerencia Pública reestructuró la educación pública poniendo más énfasis en principios como la elección, los mercados y la medida del desempeño educativo. Esta búsqueda de la eficiencia y la efectividad escolar, nuclear en los discursos justificadores de muchas reformas educativas actuales, no es nueva y en muchos casos si bien la motivación originaria fue la presupuestaria, no está vinculada a

---

pruebas de la nación para el incremento de las escuelas chárter. Estos ataques, según la autora, organizados contra las instituciones y bienes públicos siempre después de acontecimientos de carácter catastrófico, configuran al mismo tiempo atractivas oportunidades de mercado y constituyen el "capitalismo del desastre" (Klein 2015: 25-26).

<sup>51</sup> Se propiciaron privatizaciones exógenas y endógenas al constituirse cuasi-mercados educativos en diversas opciones: fórmulas competitivas de financiación como los voucher o cheques escolares; la externalización de servicios educativos; la creación de centros financiados públicamente pero de gestión privada; publicación de los resultados escolares, eliminación de zonas escolares, evaluaciones estandarizadas y rendición de cuentas. Más recientemente, los cuasi-mercados y otras medidas de desarrollo del sector privado en educación se han introducido con fuerza en la agenda educativa global bajo la etiqueta de “alianzas publico-privadas” (Verger y Bonal 2012: 13 y Fontdevila, Verger y Zancajo 2016: 49).

periodos de crisis económica ni a la ideología neoliberal (Verger y Normand 2015: 606-607).

En las últimas décadas, tanto la privatización de la educación como la Nueva Gerencia Pública, han ocupado un lugar central en la agenda educativa global y en un número creciente de países, localidades y regiones del planeta, independientemente del nivel de desarrollo económico, tradición administrativa o cultura política. El fenómeno se ha cristalizado en una amplia variedad de medidas, procesos, formas y trayectorias políticas, la variedad de actores es muy alta e incluye agentes del ámbito gubernamental y del privado (Fontdevila, Verger y Zancajo 2016: 48-502 y 70-71). Muchos gobiernos, tanto de países industrializados como en vías de desarrollo, han introducido esas medidas en el sistema educativo, por ser un sector de la administración pública con alta dotación presupuestaria y de personal, especialmente proclive a la aplicación de tales reformas (Verger y Normand 2015: 599-600).

De esta forma, el sistema educativo transita, como indica Carli, el camino inverso de las industrias culturales, que surgieron de las iniciativas del mercado: emerge como parte de las políticas de Estado de las naciones modernas, y es atravesada por el mercado, que encuentra una zona de oferta y demanda, de generación de mercancías, de marketing, de producción de necesidades de consumo (Carli 2009: 20).

Para Pini, por otro lado, la preocupación por la proliferación de las empresas administradoras de educación, es decir, el sector privado en las alianzas público-privadas, radica en: 1) la evidencia de la expansión muy acelerada de esas empresas; 2) el conflicto de intereses entre lucro y los objetivos de la educación como ciudadanía, equidad, profesionalismo y excelencia académica; 3) la imitación del largamente criticado modelo de las empresas de administración de servicios de salud, que habiendo

proliferado en los Estados Unidos se exportó a América Latina; y 4) la erosión potencial a la democracia (Pini 2003: 183). En este punto, es bueno aclarar que Estados Unidos es una nación muy protectora de su democracia y más que simplemente una forma de gobierno, los norteamericanos consideran a la democracia una forma de vida. Por lo tanto, la mayoría se muestran escépticos ante las políticas que pudieran amenazar la enseñanza de los valores democráticos. Muchos se preocupan por la posibilidad de que las escuelas privadas, particularmente las escuelas privadas religiosas, enseñen valores contrarios a la democracia (Winters 2006: 89).

Desde la perspectiva de la democracia y la equidad, Pini y Anderson se preguntan si es correcto usar más dinero del Estado para promover mejores escuelas para algunos en lugar de desarrollar seriamente condiciones superables de enseñanza y aprendizaje para todos, y si es conveniente financiar lucrativos negocios educativos, y advierten que el uso de los términos libertad y participación que hacen los defensores del modelo de mercado resultan engañosos, en tanto el acceso al consumo no es libre sino limitado a los recursos disponibles, y la adopción del modelo de mercado en educación está en contradicción con los principios democráticos de equidad y universalidad que implica esa noción como un bien público (Pini y Anderson 1999:153, 156-157). Wolff y Moura, en cambio, sostienen que se trata de un bien semi-público, debido a que los beneficios son percibidos por el conjunto de la sociedad además del propio alumno (Wolff y Moura 2002: 39).

Para Pini y Anderson existen fuertes intereses políticos y económicos en el ataque al Estado en general y al sistema educativo público en particular, como uno de los últimos restos del estado de bienestar. El correlato de las tendencias o corrientes a favor del mercado en educación, en los Estados Unidos, lo encontramos en las recomendaciones para los países «en desarrollo», enmarcados dentro de la



subsidiariedad del Estado o el financiamiento basado en la demanda. Estas políticas de la educación promovidas por los Estados Unidos constituyen una de las bases para poder anticipar el impacto de las tendencias privatistas de la escuela en América Latina, donde tarde o temprano, se convierten en «lo que hay que hacer» (Pini y Anderson 1999: 153-155 y Pini 2003: 23).

El Banco Mundial tuvo un rol fundamental en la difusión de las políticas de la Nueva Gerencia Pública. Actualmente, la OCDE es uno de los principales instigadores de dichas políticas en el campo educativo y aunque no es partidaria de políticas de mercado drásticas en educación, es proclive a la autonomía escolar o la rendición de cuentas. De hecho, después de cinco ediciones del informe PISA (*Programme for International Student Assessment*), la autonomía escolar y las medidas de rendición de cuentas están entre las recomendaciones más reiteradas por parte de esta organización (Verger y Normand 2015: 610-611).

Los partidarios de las reformas neogerenciales proponen sustituir el financiamiento de la oferta con mecanismos de financiamiento de la demanda y así cambiar la “organización industrial” del sistema educativo y de manera más particular los incentivos, convencidos que la competencia entre las instituciones mejorará el sistema mediante un proceso de selección, pues las instituciones con servicios de calidad inferior dejarían de atraer alumnos y terminarían cerrando. También habría incentivos para fundar nuevas escuelas en aquellos lugares donde la oferta es menor que la demanda y las familias ganarían así en calidad y libertad de elegir según sus características preferidas como religión, deportes, música o cualquier otra orientación o especialidad. Sobre la gestión, el Estado se libraría de la administración burocrática del recurso docente y del personal administrativo, y al ser libradas de la supervisión del Estado, las escuelas serían más autónomas y tendrían más tiempo para ser creativas y

mejoraría la calidad educativa. De este modo, se resolverían simultáneamente los problemas de cobertura, calidad y satisfacción del consumidor en los sistemas. Cabe destacar que la lógica expuesta parte del supuesto de que las familias elegirán a los establecimientos en forma racional y cuentan con suficiente información para tomar una buena decisión sobre la calidad de la oferta. Este supuesto es una de las principales debilidades de esta propuesta teórica (Bruni 2012: 140-141). En oposición a estas ideas, Pini y Anderson estiman que tales posturas desprecian los graves riesgos que encierran para el crecimiento democrático el atender principalmente a las necesidades de la economía y no a las necesidades sociales, tendiendo así a segmentar y segregar el ya castigado tejido social (Pini y Anderson 1999:156). En sentido análogo, Mc Laren sostiene que la educación es en la actualidad un sub-sector de la economía y que la educación pública va en rápido camino hacia la privatización, lo que sigue una tendencia generalizada de la globalización neo-liberal, siendo los dos ejes centrales la privatización y la desregulación (Mc Laren 2013: 81-82).

Dentro de las críticas a estos sistemas de financiamiento a la demanda (trátense de *voucher* o escuelas chárter) se encuentran: que las posibles ventajas de la competencia no se dan en zonas rurales donde hay pocos alumnos; que el servicio educativo es complejo y para las familias es difícil elegir en función de "calidad" al no contar con un buen sistema de información; que el sistema darwiniano, donde las escuelas menos competitivas no sobreviven, puede tener un efecto sumamente negativo para los alumnos que concurren a escuelas a punto de cerrar; que pueden ocasionar segregación social y finalmente, que para los sindicatos estas reformas son una estrategia para debilitarlos, de modo que su férrea oposición está asegurada (Bruni 2012: 143-144).

#### **1.4. La autonomía y la teoría de la elección escolar (*school choice*)**

En EEUU los estudiantes son asignados obligatoriamente por el distrito a las escuelas públicas urbanas basándose exclusivamente en su lugar de residencia; es decir, la escuela se corresponde con el domicilio del alumno. Según Winters, las escuelas públicas tienen así una clientela cautiva de estudiantes de bajos ingresos que no cuentan con los recursos necesarios para abandonarlas y quedan "atrapados" en esa escuela (Winters 2006: 77). Para Wolf, esa asignación de escuela constituye la condición de *statu quo* contra la cual se compara y se debe comparar la elección de las escuelas basada en vouchers (Wolf 2011: 10). El reclamo de la elección educativa es fuerte, especialmente entre las minorías y los pobres, y las escuelas chárter suelen atraer a una cantidad desproporcionada de minorías por considerarla una alternativa válida a las escuelas públicas deficientes (Viteritti 2002: 206-207).

En los últimos años, muchos gobiernos han tratado de reestructurar y desregular la educación pública en los Estados Unidos. Los movimientos que intentan reducir la burocracia y crear sistemas educativos descentralizados con niveles significativos de autonomía escolar y una variedad de formas de autogestión escolar son el meollo de estas iniciativas (Gordon y Whitty 2002: 271-272).

La "autonomía escolar" es una de las medidas más emblemáticas de las reformas de la Nueva Gerencia Pública en el campo educativo, por la importancia que le concede a la fragmentación de los servicios públicos en unidades de gestión más independientes. Por un lado, existe un enfoque gerencialista de la autonomía escolar, conocido en el mundo anglosajón como *school-based management*, que implica una descentralización de las responsabilidades de gestión a nivel de escuela (Verger y Normand 2015: 602). Este es el contexto donde se ubica el movimiento por la elección escolar, una de

las propuestas de reforma más importantes y polémicas de los Estados Unidos, defendida tanto por sectores conservadores como progresistas, es decir, por un amplio espectro ideológico (Pini y Anderson 1999:141 y Grinberg 2002: 352).Este movimiento surgió en los EEUU a mediados de los años cincuenta, cuando Milton Friedman expuso por primera vez la idea de la elección educativa, y su enfoque de libre mercado apuntaba a la introducción de competencia en la educación y a la reducción del papel del gobierno (Viteritti 2002: 204). En esta corriente prevaleció una cultura institucional alineada con el mercado y el sector privado, según la cual la organización del sector educativo debe estar supeditada a la elección de centro de los padres (y de los estudiantes) para que funcionara de acuerdo con la lógica de mercado, al poner énfasis en la oferta de los servicios educativos básicos (Verger y Bonal 2012: 15-17).Wolff resalta la postura de Friedman, quien sostenía que un bien público como la educación primaria y secundaria debe ser financiado por el gobierno, pero provisto por cualquier entidad, pública o privada, la considerada por los padres como más adecuada para sus hijos (Wolf 2011: 10).

Más tarde, y a principios de la década de los setenta, autores como TheodoreSizer, Christopher Jenks, John Coons y Stephen Sugarman presentaron su propuesta de vouchers, y para Viteritti estos reformadores no deseaban eliminar las escuelas públicas ni dejar el futuro de la educación librado a las fuerzas del mercado, sino que pretendían conceder poder a los padres, en particular a los más pobres. En 1990, la publicación de *Politics, Markets and American's Schools*, de John Chubb y Terry Moe, puso el debate sobre la elección libre de escuelas en el centro de la arena política, pero el apoyo a estas propuestas comenzó a desarrollarse muy lentamente. Durante los años siguientes, el modelo de "posibilidad" de elección fue ganando poco a poco terreno en el mundo de la política con el desarrollo de las escuelas *chárter*, así como con programas de *vouchers*

puestos en práctica en ciudades como Milwaukee y Cleveland. En estos años, también los educadores comenzaron a experimentar con programas de "elección escolar" (Viteritti 2002: 202-204).

Para Winters, las escuelas públicas de cada vecindario, puesto que poseen prácticamente el monopolio de sus zonas de matrícula, originan que los padres con suficientes recursos económicos siempre tengan acceso a la libre elección de las escuelas, mediante el expediente de mudarse de domicilio, mientras que los padres de menores ingresos tienen pocas opciones (Winters 2006: 76-77). Wolf hace notar que esta asignación obligatoria, como única alternativa, es una falacia pues las familias norteamericanas siempre han tenido alternativas educacionales aparte de las escuelas públicas del vecindario (Wolf 2011: 9). Pini y Anderson advierten que en realidad, los padres no participan como ciudadanos o miembros de comunidades sino como consumidores y, por lo tanto, las soluciones se ubican en la esfera económica y no en la política (Pini y Anderson 1999:149-150). Es esta una de las justificaciones del movimiento, en tanto procura ofrecer a las familias de menores ingresos elecciones educacionales similares a aquellas que tienen las más adineradas y superar el mero proceso burocrático que basa la educación en el lugar de residencia (Winters 2006: 76-77). Entre las principales propuestas encontramos a las escuelas *chárter* (contrato de concesión), programas de bonos, escuelas imán (*magnet*) y escuelas en el hogar, que encontraron difusión con cierta rapidez en América Latina, y en particular, la escuela *chárter* se ha convertido en una opción bastante popular (Pini y Anderson 1999:142 y Grinberg 2002: 353).

En muchos casos, estos cambios están relacionados con un énfasis creciente en la elección educativa (*parental choice*), en la competencia entre formas de provisión del servicio diversificadas y especializadas, una creación de "mercados" de servicios

educativos. Este tipo de políticas neoliberales fueron favorecidas inicialmente por la Nueva Derecha en el mundo de habla inglesa en los ochenta y principios de los noventa; pero también han sido adoptadas por los gobiernos de otras tendencias políticas, alentados por el FMI y el Banco Mundial, en Latinoamérica y Europa del este (Gordon y Whitty 2002: 272).

El experimento de elección de las escuelas llevado a cabo en Estados Unidos ofrece valiosa información para otras naciones que estén considerando las posibles maneras de mejorar sus sistemas escolares. Sin embargo, es importante recalcar que las experiencias de elección de las escuelas, en otros países, podrían diferir de las experiencias de Estados Unidos (Winters 2006: 91-92).

El propósito de la elección educativa debería ser el de brindar a cada niño una oportunidad de tener una educación digna. Antes de que esto ocurra, las autoridades públicas tienen la obligación de definir el concepto de educación digna (Viteritti 2002: 211). Al fin y al cabo, los partidarios de las políticas de elección de las escuelas estiman que las fuerzas del mercado harán responsables a las escuelas por los resultados cuando los padres “voten con sus pies” a favor de las escuelas más eficaces (Winters 2006: 86), y para Wolf, alguien racional no optaría por la asignación obligatoria a las escuelas públicas del vecindario y preferiría una política de elección con el fin de minimizar la probabilidad de quedar atrapado sin salida en una terrible situación educacional (Wolf 2011: 23).

Para Manno, en el marco de la reinención, la elección competitiva permite a los clientes (alumnos y familias) llevar su dinero al proveedor escolar de su elección. El principio clave es que el dinero sigue a los alumnos hacia la escuela elegida, haciendo que la pérdida de dinero constituya una consecuencia clave para el distrito y la escuela. Existen dos ejemplos principales de cómo se utiliza este enfoque en Estados Unidos: la

elección competitiva de escuelas públicas, entre ellas las escuelas chárter, y los programas de reembolso, tales como vouchers o subvenciones escolares (Manno 2006: 57-58).

Hay diversas medidas que deben tomarse para crear un cuasi-mercado para las instituciones públicas. En primer lugar, se debe proporcionar información con respecto a los porcentajes de éxito y fracaso a los usuarios, participantes y otros actores y clientes. En segundo lugar, se debe retribuir y/o sancionar a quienes son responsables del éxito o del fracaso. En tercer lugar, se debe liberar a las escuelas públicas de la regulación legal, de manera que puedan actuar, de hecho, como las escuelas privadas. En cuarto lugar, se debe dar autoridad al consumidor en este caso, alumnos, padres, comunidad y sector productivo. En quinto lugar, se debe cobrar a los clientes (al menos parcialmente) por los servicios prestados para estimularlos a exigir mejores servicios educativos (Wolff y Moura 2002: 24).

Los argumentos en favor de los sistemas de vouchers, que pueden aplicarse en cierto modo a las escuelas chárter se basan, según West, en proporcionar a las familias el máximo grado de elección en un sistema escolar descentralizado y competitivo: el derecho a elección del consumidor, el desarrollo personal, el fomento de la competencia y la igualdad de oportunidades. En un plan de vouchers, el gobierno sirve a los consumidores de la educación - los padres - en lugar de a los proveedores de la educación, que son las escuelas (West 1998: 4).

Los reformistas consideran que la elección de las escuelas es una manera eficaz de ofrecer a los estudiantes norteamericanos más pobres el acceso a las mismas opciones educacionales disponibles para los estudiantes más ricos. También estiman que la competencia de mercado será un incentivo para el mejoramiento de las escuelas públicas urbanas de bajo desempeño (Winters 2006: 75).

## **1.5. Orígenes y naturaleza de las escuelas chárter**

En el marco de los debates sobre las reformas educativas, se propusieron varias alternativas tales como: sistema de mercado abierto competitivo; reforma dentro de los límites del sistema; y un sistema que combinara el concepto de mercado con el sistema existente de escuelas públicas. Este es el caso de las escuelas chárter, modelo que se ha ido adoptando en forma creciente desde 1991 (Blanco 1999: 46), año en el que se crearon por primera vez tales escuelas en el Estado de Minnesota en los Estados Unidos. En 1992, California se convirtió en el segundo Estado en aprobar una legislación autorizando escuelas chárter.

El Departamento de Educación de los EEUU define a las escuelas chárter como escuelas públicas independientes creadas y dirigidas por padres, educadores, líderes comunitarios, empresarios de educación y otros, y constituyen una opción en la libre elección de escuela para los alumnos que asisten a escuelas que necesitan mejoramiento, acción correctiva o reestructuración, pues ofrecen una alternativa a las escuelas públicas del sistema convencional (U.S. Department of Education 2016).

El término "chárter" proviene del contrato que se les proporcionaba a los exploradores europeos con objetivo de conquista, y este concepto se aplica, desde hace unos años, a los distritos escolares que otorgan el "chárter", contrato, permiso o licencia con voluntad de intentar nuevos enfoques orientados a lograr resultados más eficientes dentro de la educación pública. Según Blanco, las escuelas chárter se basan en cuatro ideas importantes: 1) posibilidad para padres y alumnos de optar entre diferentes escuelas públicas; 2) una oportunidad para educadores y padres de crear el tipo de escuelas que consideren más apropiadas; 3) la explícita responsabilidad de elevar el



nivel educativo, medido a través de exámenes estandarizados u otros métodos; y 4) la competencia entre escuelas públicas (Blanco 1999: 47).

El proceso de privatización avanzó de forma más firme con la propuesta de las escuelas chárter, devenido en un punto de encuentro entre republicanos y demócratas en la década de los noventa. Bajo la presidencia de Bill Clinton se aprobó en 1997 un proyecto de ley que las impulsaba, con el apoyo de los dos partidos mayoritarios en el país. Desde entonces, las sucesivas administraciones federales han continuado promoviendo su expansión mediante normas e incentivos económicos. Entre ellas cabe destacar la reforma *No Child Left Behind* (“Que ningún niño quede rezagado”), aprobada en 2001 por la administración Bush, y el programa competitivo de subvenciones *Race to the Top* (“Carrera a la cima”), aprobado en 2009 bajo la presidencia de Barack Obama. La primera propició la conversión de escuelas públicas con resultados mediocres en escuelas chárter, mientras que la segunda promovió la adopción de legislación pro-chárter a nivel estatal. Es decir, el modelo propuesto tuvo aceptación tanto del Partido Republicano como del Demócrata, por su capacidad de acomodar diferentes intereses, discursos e ideologías por la ambigüedad y maleabilidad de la propuesta, que permitió amplias coaliciones, ideológicamente transversales, aglutinando posiciones políticas aparentemente divergentes (Fontdevila, Verger y Zancajo 2016: 56-57).

Desde la primera ley de Minnesota, las escuelas chárter han crecido en cantidad y popularidad en el sistema norteamericano, expresado en el discurso político, en los medios, la legislación, en casos en la Corte, financiamiento, libros publicados e informes emanados de varias asociaciones e instituciones (Pini 2003: 27). La promulgación de leyes expandió el enfoque basado en estándares de *accountability*, al establecer un acuerdo formal de desempeño especificando los resultados previstos y sus

consecuencias, que son renovar o revocar el contrato. También se incorporó una dimensión de mercado en estos programas, al brindar la opción de elegir la escuela para los alumnos, y de elegir los docentes para la escuela debido a la flexibilidad o precariedad de los contratos (Manno 2006: 52). La escuela es responsable ante la autoridad educativa estatal, que sería "lo público" y además ante aquellos que se matriculan y enseñan en la escuela, es decir, "el mercado."

La autonomía es una idea central en el modelo de las escuelas chárter. En tal sentido, Bruni apunta que su característica principal es que no están sujetas a las mismas reglas, regulaciones y estatutos aplicados a las escuelas oficiales, y sintetiza otras características tales como: 1) rendición de cuentas sobre los resultados educativos y alto nivel de autonomía técnica y gerencial; 2) autonomía para distribuir internamente los recursos; 3) poder de contratar, despedir y determinar los sueldos de sus docentes de manera independiente; 4) por ser financiadas públicamente, no pueden cobrar matrícula a los estudiantes. En el sistema norteamericano, las escuelas chárter son organizaciones sin fines de lucro (organizadas por maestros, padres y otros promotores), pero algunos distritos escolares norteamericanos han autorizado a corporaciones con fines de lucro para administrar cadenas de escuelas chárter (Bruni 2012: 139-140). La autonomía financiera<sup>52</sup> la determinan los recursos que reciben del gobierno en función de los alumnos inscriptos, y cada estado determina la duración del contrato que sólo puede ser renovado previa rendición de cuentas al distrito (Pini 2003: 27) y el tiempo varía de un año hasta quince, aunque lo usual es entre tres y cinco.

---

<sup>52</sup> Al respecto, Follari advierte que no puede confundirse autonomía societal con financiamiento estatal de lo privado. ¿Cuál es la autonomía frente al Estado en instituciones que se proveen del dinero que proviene de este mismo Estado? Allí se sigue dependiendo del Estado y de este modo, al "regalar" el dinero público a la ganancia privada rigen las leyes del lucro y del mercado, que tornan a la educación ya no un servicio sino en un negocio (Follari 2009: 64)

Cada estado determina por ley las características del contrato, originando una gran variedad de leyes, contratos específicos, y una enorme diversidad en las características de estas escuelas entre un estado y otro y dentro del mismo estado. Esa flexibilidad hace que las escuelas *chárter* tengan características tanto de escuelas públicas como privadas (Pini y Anderson 1999:142). Para Fernández, el espíritu de la ley *chárter* permite la innovación administrativa y programática para cumplir con los criterios académicos establecidos en su carta constitutiva (Fernández 2011: 47).

Las escuelas *chárter* asumen la responsabilidad esencial de mejorar los resultados educativos y su triunfo o fracaso está medido sobre la base del desempeño académico de los alumnos, por la estabilidad financiera y la satisfacción de los padres. Otros de sus diversos rasgos positivos, según Blanco, son también su adecuación al sistema público en vigencia, su responsabilidad, su carácter público, la diversidad, la capacidad de incentivar la motivación de los padres, la contribución a la equidad porque padres sin recursos pueden enviar a sus hijos a escuelas de alto prestigio, la orientación a la demanda, su carácter emprendedor, su basamento en la comunidad y su impulso como generadoras de reformas en la enseñanza (Blanco 1999: 50-53).

Mc Laren en cambio, un autor muy crítico de este modelo, sostiene que las escuelas *chárter* se han convertido en la nueva opción para los pobres y la clase media venida a menos, que quieren escapar de la decadencia de las escuelas públicas urbanas, marginales y con poco presupuesto. Las escuelas públicas fracasan comparativamente en cuanto a alcanzar amplio prestigio, así como en los exámenes estandarizados. Las escuelas *chárter* se presentan así como una tabla de salvación para aquellos que no pueden acceder a las escuelas privadas más costosas y así tratan desesperadamente de escapar del desastre de las escuelas públicas, especialmente en las grandes ciudades (Mc Laren 2013: 82).

Manno considera que una escuela *chárter* es una escuela pública independiente, a elección, libre de reglas pero responsable de sus resultados y constituye una nueva especie, un híbrido, con importantes similitudes con las escuelas públicas tradicionales, algunos de los atributos valorados de los colegios privados, y diferencias cruciales con ambas formas conocidas. También se parecen a los colegios privados en dos aspectos importantes: por su independencia y porque son elegidas: nadie está obligado a asistir o a enseñar en una escuela *chárter* contra su voluntad (Manno 2006: 63-66).

Estas escuelas tienen el potencial de ofrecer una fuerte competencia tanto a las escuelas privadas como a las escuelas públicas tradicionales (Viteritti 2002: 206) y son políticamente más aceptables que los bonos escolares, porque son públicas; porque evitan la controversia entre la iglesia y el estado; y porque afirman poder cubrir mejor las necesidades de los estudiantes al no estar sujetas a tanta carga de regulación burocrática (Pini 2003: 30). Según Blanco, finalmente, la diferencia con las escuelas tradicionales es que el Estado deja de gestionar escuelas en este nuevo modelo, para ahora solamente controlarlas y regularlas, de modo de lograr resultados más eficientes (Blanco 1999: 41).

## **1.6. El carácter público de las escuelas *chárter***

En muchos sistemas educacionales, las deficiencias de gestión constituyen limitaciones críticas para el mejoramiento del desempeño de las escuelas públicas, y así muchos sistemas han recurrido a organizaciones privadas para la gestión financiera, gestión del personal, planificación a largo plazo y funciones directivas. Existen dos modalidades de gestión privada de las escuelas públicas en Estados Unidos. La primera es la *contratación directa*, a través de la cual las juntas de supervisión escolar contratan

directamente a una organización de gestión educacional para que administre una escuela pública. La segunda modalidad, la *contratación indirecta*, involucra a las organizaciones de gestión que manejan escuelas *chárter* y estas escuelas siguen siendo de propiedad pública, con financiamiento público y por ende gratuito para los estudiantes. Bajo este modelo, el operador del sector privado recibe como remuneración un honorario de gestión fijo o un monto fijo por alumno (Patrinos 2006: 4-5).

Sostienen Pini y Anderson que el ataque a la escuela pública de muchos defensores de la “libertad de elegir” es una forma de responder tanto a la crisis de legitimidad del estado como a una percibida crisis de efectividad y eficiencia de las instituciones públicas y de la burocracia estatal, siendo la conversión a las escuelas *chárter* el primer paso para crear el sentido común favorable a la privatización a través de los bonos u otras estrategias (Pini y Anderson 1999:145). Follari considera que sería necio negar que una administración burocrática como la estatal pueda provocar ineficiencias en la atención de algunas unidades escolares, y por ello no es improbable que haya casos en que la gestión privada, centrada en uno o en pocos establecimientos, pueda resultar más "eficiente", pero advierte sobre los riesgos de la generalización (Follari 2009: 63).

Manno, por otra parte, cree que bien puede pensarse en las escuelas *chárter* como una “reinención de la educación pública”. El punto de partida es el concepto tradicional de una escuela pública estadounidense, la cuales dirigida por el gobierno, administrada por un superintendente y una autoridad educativa, atendida por personal proveniente de la administración pública y opera dentro de una burocracia del sector público. Ahora bien, una aproximación hacia las características de las escuelas *chárter* indica que una escuela pública es tal cuando está abierta al público, es pagada por el público, y es responsable ante las autoridades públicas por sus resultados. Siempre que

satisfaga esos tres criterios, es una escuela pública aunque no sea dirigida por el gobierno. De hecho, continúa Manno, para efectos de su condición de “pública”, no importa quién la dirija o de dónde proviene su personal, pues lo público no es primariamente un conjunto de instituciones o un modelo operativo particular, sino que es un fin que debe lograrse utilizando las instituciones y los modelos que mejor lo logren (Manno 2006: 70).

En síntesis, para Pini y Anderson, las escuelas *chárter* son públicas porque reciben financiamiento estatal y están abiertas a todos los estudiantes, y porque su funcionamiento está bajo el control del estado, pudiendo no renovar su contrato según hayan cumplido con sus objetivos. Sin embargo, en la práctica, la flexibilidad, la ambigüedad y la permisividad de las leyes, el creciente interés de los sectores privados en el negocio de la educación y la presión política a favor de los modelos de mercado, hacen necesario contextualizar y definir mejor los objetivos públicos de estas escuelas (Pini y Anderson 1999:144). Para Manno, en cambio, las escuelas *chárter* son el ejemplo más avanzado de la educación pública reinventada en la actualidad sin que las escuelas estén dirigidas necesariamente por el gobierno (Manno 2006: 71)

Diane Ravitch es una de las personas más influyentes y destacadas en políticas públicas de educación en los Estados Unidos. Fue Subsecretaria de Educación del Presidente George Bush padre y miembro del Consejo Nacional de Evaluación del Presidente Bill Clinton. Historiadora de la educación, partidaria de movimientos de reformas y autora de numerosas publicaciones, en un principio fue defensora de la remuneración por mérito, al sostener que los docentes cuyos alumnos obtenían mejores notas debían ser mejor pagados que los otros y que las pruebas de evaluación debían ser generalizadas. De allí que en 2001 aplaudió entusiasmada cuando el Congreso votó la

Ley No Child Left Behind y cuando en 2002 el Presidente Bush dispuso su entrada en vigor.

Pero, al observar los efectos concretos de esas políticas, cambió de opinión, renunció al movimiento de reforma por considerar que el diagnóstico y la solución son equivocados, y ahora considera que la calidad de la enseñanza que reciben los niños es más importante que los problemas de gestión, de organización o de evaluación de los establecimientos (Ravitch 2010: 1). Sobre las charter schools sostiene que el nivel es muy desigual: algunas son excelentes y otras catastróficas, no obstante que el modelo sea presentado como un "remedio mágico" para todos los problemas del sistema educativo estadounidense, cuya expansión realiza el viejo sueño de los businessmen de la educación y de los partidarios del mercado libre que aspiran a dismantelar el sistema público (Ravitch 2010: 2-3).

La autora de *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education* y de *Reign of Error*, considera que la crisis de la educación de los Estados Unidos es tan profunda que va hacia la muerte del sistema educacional norteamericano pues está colapsado y aconseja que debe aprenderse de los finlandeses y generar reformas a partir de la confianza de los profesores y en la entrega de mejores herramientas para su trabajo (Torres 2010: 1). También cree que la administración de Obama y la de Bush operan de la misma manera que los negocios y que los malos resultados son causados por la pobreza y no por la enseñanza de los malos profesores (Torres 2010: 2-3).

Para Ravitch, lo público tiene la obligación cívica de apoyar la educación pública, que es una responsabilidad pública, y por eso reclama por la preservación y fortalecimiento de las escuelas públicas, advirtiendo que la supervivencia misma de la educación pública está en riesgo, que las escuelas chárter no son mejores que las

escuelas públicas, que las escuelas no son negocios sino una institución democrática básica y esencial, un servicio público, una parte de nuestra herencia como ciudadanos que debemos fortalecer como gran instrumento de la democracia y la justicia social (Ravitch 2006: 2).

## **2. La corriente pública o neo pública: el modelo de Finlandia**

### **2.1. La educación finlandesa y sus raíces históricas y socioculturales**

La historia de Finlandia es la historia por la supervivencia de su libertad, su cultura y su lengua. En ese devenir histórico, la lectura y la educación han sido una parte esencial de la cultura y de la sociedad finlandesas. Si bien el acceso a los seis años de educación básica se convirtió en una obligación legal y un derecho para todos en 1922, desde comienzos del siglo XVII la tarea de la alfabetización pública era responsabilidad de los sacerdotes y religiosos. Saber leer y escribir marcaba la entrada de una persona en la edad adulta, con sus deberes y derechos asociados (Sahlberg 2013: 47-126).

La adscripción a la Reforma de Lutero por parte de Suecia, reino al cual pertenecía Finlandia en el siglo XVI, supuso la obligación religiosa de conocer de modo directo la Biblia y no a través del filtro eclesiástico. Esta expansión, facilitada por las traducciones y el abaratamiento de los libros por la aparición de la imprenta (el Nuevo Testamento fue publicado en sueco en 1526 y en finés en 1548), permitió un aumento significativo del nivel cultural y una reducción importante de las tasas de analfabetismo que abarcó no sólo a niños sino también a los adultos, permitiendo el acceso de la mujer



a la educación básica (Melgarejo 2015: 52-55). Casi cien años después, en 1640 se creó la primera universidad de Finlandia, un hecho trascendente para la cultura y la educación de aquel país.

La educación es considerada como un bien público y protegida como un derecho humano esencial para todos en la Constitución. En particular, la calidad de la educación es uno de los valores más importantes del país, y es fundamental que todos los alumnos, independientemente de su clase social, tengan la posibilidad de desarrollar su talento (Gripenberg y Lizarte 2012: 19). Las políticas educativas se entrelazan con otras políticas sociales y con la cultura política general, y tienen una función muy importante en la construcción de la nación (Sahlberg 2013: 41 y 79-80). El sistema educativo se considera como un servicio, y solo una minoría aboga por su privatización (Melgarejo 2015: 61). El Parlamento de Finlandia adopta decisiones sobre las leyes de educación y los principios generales de las políticas, mientras el Gobierno, el Ministerio de Educación y la Junta Nacional de Educación son los responsables de aplicar esas políticas en el nivel de la administración central. Esta administración, relativamente flexible, interactúa de manera dinámica con las escuelas y municipalidades, las encargadas de suministrar la educación, con gran autonomía (Halinen y Järvinen 2008: 111).

A comienzos de los noventa, la educación finlandesa en términos internacionales no tenía nada de especial, excepto en lectura, debiendo tenerse presente que los altos niveles de lectura y de respeto por la cultura escrita hunden sus raíces en el siglo XVI (Melgarejo 2015: 103). En ese momento una grave e inesperada recesión llevó al país casi al borde de un colapso financiero, y debieron aplicarse medidas fuertes e inmediatas para solucionar los desequilibrios fiscales nacionales y reactivar el comercio exterior desaparecido con el colapso de la Unión Soviética en 1990 (Sahlberg 2013: 31

y Sahlberg 2015: 137).Finlandia, en ese entonces, se trazó dos objetivos estratégicos: potenciar el conocimiento y el dominio de sus lenguas nacionales (finés y sueco) y la educación como elemento de cohesión social interna, de identidad y como defensa ante las amenazas externas, principalmente la Unión Soviética hasta 1992; y liderar la sociedad del conocimiento sin renunciar a su Estado de bienestar, en torno de dos valores centrales: la equidad y la calidad (Melgarejo 2015: 75).

Para entender por qué la educación se ha convertido en uno de los distintivos de Finlandia deben considerarse los acontecimientos políticos y sociales de la posguerra y el desmembramiento de la URSS, y así establecer las congruencias entre el desarrollo del sistema educativo y los tres estadios del desarrollo económico en el país después de la Segunda Guerra Mundial: el fomento de la igualdad de oportunidades en la educación durante la transición de nación agrícola del norte a sociedad industrializada (1945-1970); la creación de un sistema integral de educación en un modelo nórdico de bienestar, la expansión de los servicios y las tecnologías (1965-1990) y el mejoramiento de la calidad de la educación básica y la expansión de la educación superior (1985 hasta el presente), considerando a la década de 1960 como extraordinaria (Sahlberg 2013: 49).

Una clara evidencia de resultados más equitativos del aprendizaje proviene del primer informe PISA del año 2000. En dicho estudio, Finlandia presentó las variaciones de desempeño más leves entre escuelas en lectura, matemáticas y ciencias de todos los países de la OCDE y desde entonces, una tendencia similar se ha prolongado en todos los estudios de PISA (Sahlberg 2015: 138). PISA se enfoca en la capacidad de los jóvenes para usar su conocimiento y habilidades para afrontar retos de la vida real. Esta orientación refleja un cambio en las metas y objetivos de los currículos mismos, en los que se nota cada vez más la preocupación de qué pueden hacer los estudiantes con lo

aprendido en el colegio y no solamente si han aprendido contenidos curriculares específicos (Gripenberg y Lizarte 2012: 20).

La base del éxito de Finlandia en estas pruebas se puede concentrar en nueve puntos: oportunidades iguales, exhaustividad de la educación, profesores competentes, orientación escolar, educación con necesidades específicas, apoyo educativo, evaluación constructiva, valoración social de la educación, sistema flexible basado en empoderamiento, cooperación entre todos los niveles y aprendizaje activo y orientado a los estudiantes. Se considera que los alumnos trabajando juntos, pueden desarrollar sus habilidades y talentos, sin crearse brechas entre ellos que más tarde pueden transformarse en fatales para la sociedad (Gripenberg y Lizarte 2012: 21). Según las encuestas que acompañan las pruebas de PISA, hay mucho interés por la lectura entre los jóvenes en Finlandia, que se corresponde más al éxito escolar que al nivel socioeconómico de los padres. El énfasis en la lectura podría ser lo esencial del «milagro» finlandés (Enkvist 2010: 62).

## **2.2. El Estado de bienestar y el desarrollo educativo**

En Finlandia, el sistema educativo está arropado por el Estado de bienestar, y los resultados educativos no serían los mismos sin la existencia de estructuras socioculturales y familiares que lo posibilitan. Pero, no obstante, ese éxito no puede atribuirse exclusivamente a cuestiones económicas o a la existencia de un Estado de bienestar muy desarrollado, porque Suecia, Noruega y Dinamarca disponen de medidas de protección más importantes que Finlandia y sus resultados no son mejores a los obtenidos por los estudiantes finlandeses (Melgarejo 2015: 64-69). El cambio exitoso y

el buen desempeño educativo a menudo requieren mejoras en los sectores sociales, laborales y económicos (Sahlberg 2013: 211), pues el alto rendimiento educativo no es resultado exclusivo de presupuestos educacionales.

El Estado de bienestar finlandés incluye educación gratuita en todos sus niveles (desde preescolar hasta posgrado), cobertura de salud universal, pensiones universales y apoyos a desempleados, por mencionar algunos de sus elementos más importantes. Es difícil contar con un sistema educativo equitativo si este se basa en políticas liberales de selección escolar a través de escuelas privadas, debido a que la selección siempre aumenta la segregación (Sahlberg 2015: 144 y Juárez 2010: 94).

Tiene un rol crucial el proporcionar a todos los niños y sus familias condiciones equitativas para comenzar una senda educacional exitosa a los pocos años de edad. El cuidado en la primera infancia, al menos un año de educación preescolar a los seis años, servicios integrales de salud y medidas preventivas para identificar posibles dificultades de aprendizaje y desarrollo antes de comenzar el ciclo escolar, están a disposición de todos. La eliminación de los elementos estructurales que causan el fracaso de los estudiantes en las escuelas se transformó en un principio esencial para el desarrollo de la educación elemental en Finlandia (Sahlberg 2015: 140). Es decir, no es solamente mayor inversión económica pues en países que ya invierten bastante, la calidad no aumenta con más inversión, aunque es importante cierta inversión de base (Enkvist 2010: 54).

En la década de 2000, Finlandia alcanzó consistentemente puntuaciones altas en comparaciones internacionales de competitividad económica nacional, transparencia y buen gobierno, disponibilidad de redes de comunicación, aplicación de políticas de

desarrollo sostenible y, sorprendentemente, nivel de felicidad de las personas<sup>53</sup>. Existen cuatro factores que contribuyen a la educación positiva y al progreso económico: políticas basadas en la integración y no en la exclusión, marcos estratégicos y visiones a largo plazo, instituciones de alta calidad, buen gobierno, Estado de derecho y *stock de capital humano* garantizado como fuerza laboral altamente educada y participación amplia en la educación. Por eso es que, superada la crisis política y económica de los noventa, el buen gobierno, la fuerte cohesión social y una extensa red de seguridad social proporcionada por el Estado de bienestar hicieron posible una recuperación económica excepcionalmente rápida (Sahlberg 2013: 185-187).

### **2.3. Diferencias con los sistemas basados en el mercado y la competencia**

Finlandia tiene un sistema educativo único, pues ha pasado de la mediocridad a ser un modelo contemporáneo de "alto desempeño" en las tres últimas décadas y en constante progreso. Esta experiencia indica que un enfoque centrado en la equidad y la cooperación - y no en la selección y la competencia - pueden conducir a un sistema con resultados excepcionales. Mientras tanto, todos los factores del éxito de la educación finlandesa parecen ser opuestos a los vistos en los Estados Unidos, es decir, a los enfoques promovidos por el mercado y la orientación empresaria para mejorar los

---

<sup>53</sup>La nueva legislación (1966) y el plan de estudios nacional (1970) fueron preparados en la segunda mitad de la década de 1960 y el clima de la política social propia del Estado de bienestar consideró una inversión a los recursos destinados a la productividad. Las tres fases del cambio educativo después de los setenta se describen en tres momentos: reevaluación de los fundamentos teóricos y metodológicos (años ochenta), mejoramientos a través de la creación de redes y la autorregulación (años noventa) y potenciación de la eficiencia de las estructuras y de la administración (año 2000 hasta el presente), y para Sahlberg, desde una perspectiva internacional, la primera fase del cambio educativo de Finlandia fue excepcional (Sahlberg 2013: 57 y 73).

sistemas educativos, tales como competencia más dura, una mayor abundancia de datos, supresión de los sindicatos docentes, apertura de más escuelas chárter o implementación de modelos de gestión del mundo corporativo (Sahlberg 2013: 34-35 y 41-43).

El modelo de escuela orientada al aprendizaje, en los términos de la OCDE, es el más parecido al sistema educativo finlandés, por el elevado nivel de confianza social y de financiamiento público de las escuelas, motivación de los docentes, dotación generosa de recursos, objetivos claros para la búsqueda de la excelencia e igualdad, estrecha interrelación con el mundo empresarial pero sin las presiones economicistas propias del modelo de mercado, confianza de la Administración y un reducido aparato burocrático (Melgarejo 2015: 143-144).

Para Sahlberg, se deben reconsiderar aquellas políticas educativas que abogan por la mayor oferta, la competencia y la privatización como los principales impulsores de la mejora educativa sostenida, puesto que ninguno de los sistemas educativos con mejor desempeño en la actualidad se basa primariamente en estos impulsores. En efecto la experiencia finlandesa indica que un enfoque consistente en la equidad<sup>54</sup> y la responsabilidad compartida - y no en la oferta y la competencia - puede conducir a un mejor sistema educativo (Sahlberg 2013: 213).

Otro elemento fundamental es el cuerpo docente, de muy alto nivel, bien remunerado, sin depender del resultado de los exámenes de sus alumnos, con buenas condiciones de trabajo y un gran prestigio y reconocimiento social, aunque el modelo de

---

<sup>54</sup>La equidad en educación es un tema importante en los estados de bienestar nórdicos. Es mucho más que permitir el acceso universal, y es un principio que garantiza enseñanza de alta calidad para todos en distintos lugares y circunstancias, independiente de la situación familiar, el estatus socioeconómico, el lugar de residencia o las condiciones individuales de los niños. En el contexto finlandés, la equidad consiste en mantener un sistema educativo socialmente justo e inclusivo basado en la igualdad de las oportunidades y en la ecuanimidad de la asignación de recursos (Sahlberg 2015: 138).

funcionariado tiende a alejarse para ampliar las formas de contrato (Melgarejo 2015: 146).

Las corrientes neogerenciales y promotoras de las escuelas chárter, que hemos descrito y analizado hasta ahora en la tesis, han sido denominadas por algunos autores como el “Movimiento Global de Reforma Educativa.”<sup>55</sup> Estas reformas cuentan con un fuerte componente gerencial (Verger 2012: 9) y se expresan en un vasto programa educativo no oficial basado en un conjunto de supuestos para mejorar la educación, surgido en la década del ochenta. Es un fruto concreto de la globalización y es promovido a través de estrategias e intereses de agencias internacionales de desarrollo, donantes bilaterales y consultores privados<sup>56</sup>. Este movimiento ha ganado popularidad a nivel mundial, y considera a la competencia entre escuelas, docentes y estudiantes, como la manera más productiva de elevar la calidad de la educación. Requiere de la elección escolar, autonomía escolar y rendición de cuentas sobre el aprendizaje pero también refuerza una lógica y procedimientos mercantilistas. Estos principios, para Sahlberg, constituyen los "motores de cambio errados": rendición de cuentas (frente al profesionalismo), calidad docente individual (frente a la colegialidad), tecnología (frente a la pedagogía) y estrategias fragmentadas (frente al pensamiento sistémico), son

---

<sup>55</sup>La inspiración de este movimiento proviene de tres fuentes principales: el nuevo paradigma del aprendizaje que se convirtió en dominante en la década de 1980, la demanda pública de aprendizaje garantizado y eficaz para todos los alumnos, y el movimiento de la competencia y la rendición de cuentas que acompañó a la ola global de descentralización de la educación. Al menos cinco características comunes han sido empleadas en los intentos por mejorar la calidad de la educación y elevar el rendimiento estudiantil: estandarización de la educación, mayor atención a las materias claves del currículo, enseñar con el currículo establecido, transferencia de modelos del mundo empresarial como lógica principal de la gestión del cambio, y la adopción de políticas de rendición de cuentas de alto impacto (Sahlberg 2013: 165-167).

<sup>56</sup> En la mayoría de las ocasiones, los procesos de adopción de la NGP, tributaria de este movimiento global, se encuentran fuertemente condicionados por el legado institucional de un país. Sin embargo, en muchos países esta adopción no está fundamentada sobre trayectorias históricas y/o legados administrativos sino que es el resultado de presiones externas recibidas por los estados (Verger y Normand 2015: 609).

todos elementos ineficaces para la reforma educativa (Sahlberg 2013: 165 y 169-173). Si bien este movimiento es un efecto directo de la globalización, es necesario tener en cuenta traducciones e hibridaciones locales en su aplicación, lo cual refuerza la idea que no se trata de un programa de reforma educativa necesariamente coherente ni uniforme (Verger y Normand 2015: 616).

El sistema finlandés no ha sido contaminado, según Sahlberg, por las reformas educacionales de mercado que comúnmente enfatizan la competencia entre escuelas, quedando atrapadas en un complejo dilema educativo, promueven políticas de pruebas estandarizadas de alto impacto para los estudiantes y privatizan las escuelas públicas: la comunidad educativa aún no se convence que sean un buen aporte. La actual cultura de rendición de cuentas en el sector público, como se emplea en Inglaterra, América del Norte y muchas otras partes del mundo, a menudo pone en peligro el capital social de la comunidad educativa y daña la confianza en lugar de apoyarla. En base a lo que hemos observado del modelo de Finlandia, el enfoque alternativo al movimiento global de reformas ha venido a denominarse como la "vía finlandesa" (Sahlberg 2013: 79, 173, 202-203 y 173 y Sahlberg 2015: 139).

En Finlandia, más que rendir exámenes nacionales o elaborar listas de categorización de escuelas se concentra la atención en la autoevaluación para la mejora (Halinen y Järvinen 2008: 111). Las evaluaciones en base a calificaciones prácticamente no se utilizan durante los primeros cinco años de enseñanza general. Después, el alumno es evaluado en el aula frecuentemente, de manera semestral y también de modo externo, y finalmente, con el examen de madurez, que posee un gran valor nacional en Finlandia, siendo la única evaluación de la calidad de los institutos de bachillerato. La orientación anglo-americana, empleada en otros países, utiliza una gran cantidad de pruebas y tests para controlar el nivel de los alumnos, profesores y centros, y competir por los recursos



(por ejemplo, los sueldos de los profesores dependen de los rendimientos de sus alumnos) (Gripenberg y Lizarte 2012: 22).

El modo de enseñanza en Finlandia se basa en docentes altamente preparados, enseñanza cooperativa y no competitiva, sistema de auto evaluación asistida por el docente en base a objetivos acordados con la familia, el alumno y el docente. Uno de los objetivos del sistema es velar por las capacidades, las aptitudes y la cultura de toda la población. El principio de la educación permanente es un importante objetivo desde la educación básica hasta la de adultos (Gutiérrez y Molina 2007: 5). Para hacer más eficiente y transparente la educación general, la formación profesional y la educación de adultos, según un modelo tomado del mundo de la empresa, se celebra un contrato-programa con el Gobierno de Educación sobre las actividades de evaluación de la educación (Gripenberg y Lizarte 2012: 16).

Las pruebas estandarizadas que comparan a personas con promedios estadísticos, como la competencia que deja atrás a los estudiantes más débiles y el pago a los profesores en base a los méritos, ponen en riesgo los esfuerzos de las escuelas por mejorar la equidad. Ninguno de esos factores existe actualmente en el sistema educativo finlandés (Sahlberg 2015: 139), sino todo lo contrario, la enseñanza está centrada en el desarrollo de la motivación y en la autoevaluación continua de los alumnos, y en una filosofía cooperativa y no competitiva. El valor básico de la educación consiste en la capacidad para seguir estudiando y aprender y en la cooperación entre escuelas y padres (Gutiérrez y Molina 2007: 20).

## **2.4. Las causas del éxito educativo de Finlandia**

Aunque la naturaleza del desarrollo educativo en Finlandia durante esta fase fue una tarea genuinamente finlandesa, es importante reconocer los conocimientos y las ideas traídos del extranjero, especialmente de los Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, así como de otros países nórdicos (Sahlberg 2013: 74).

Melgarejo sostiene que la educación de Finlandia es una de las mayores contribuciones a la humanidad, pues no ha descubierto cómo hacer mejores edificios o máquinas, sino mejores personas, formadas con alta calidad en las competencias lectora, matemática, científica y educación cívica (Melgarejo 2015: 184). Su política educativa ha iluminado un nuevo camino para las metas educativas y económicas, distinto del forjado por las naciones angloamericanas, afirma Andy Hargreaves (Sahlberg 2013: 24).

En Finlandia se ha desarrollado un sistema exitoso en un periodo relativamente corto y con una dirección muy clara en los últimos cuarenta años, ahora pueden verse los resultados. La unidad de la educación básica única ha sido la meta de su desarrollo, después de abandonar en la década de los setenta del siglo XX, el sistema de escuelas paralelas. La idea central de este diseño fue que la educación es un derecho básico para todos los niños y jóvenes y que toda la sociedad habría de disponer de las mismas posibilidades para educarse. Previamente se había reformado la formación de los profesores, que pasó de institutos a universidades (Gripenberg y Lizarte 2012: 16).

El sistema educativo finlandés produce un nivel de fracaso muy bajo, con porcentajes de graduación en la educación secundaria cercanos al 94% y con niveles de repetición de curso también muy bajos (alrededor del 1%) y esa situación demuestra un nivel muy alto de equidad educativa y social (Melgarejo 2015: 93).

El sistema de educación equitativa es resultado de la atención sistemática a la justicia social y de una intervención pedagógica temprana, sumado a una estrecha interacción entre la educación y otros sectores, particularmente los sectores sociales y de salud. Por consiguiente, los intentos por explicar el éxito del sistema educativo en Finlandia deben instalarse en un contexto más amplio y vistos como parte del funcionamiento general de la sociedad democrática civil. La calidad de una nación —o de su sistema educativo— rara vez es resultado de un solo factor (Sahlberg 2015: 137).

La solidez del sistema de educación de Finlandia radica en que sus estructuras y modelos funcionales tienen la misión primordial de erradicar la exclusión, la segregación y marginación (Halinen y Järvinen 2008: 116-117), y es esencial la atención sistemática a aquellos estudiantes que poseen necesidades educativas especiales, pues el énfasis está en la igualdad y se parte de la idea de que todos pueden lograr buenos resultados (Enkvist 2010: 56 y Sahlberg 2015: 138).

El objetivo fundamental de la actual política de educación de Finlandia consiste en asegurar a todos los ciudadanos igual derecho a la educación, independientemente de su edad, lugar de residencia, condiciones económicas, sexo o lengua materna. La ley de educación básica garantiza a todos los residentes del país, sean o no ciudadanos finlandeses, el derecho a las enseñanzas preescolar y básica gratuitas. Su propósito es asegurar un entorno de aprendizaje estimulante y propicio para todos, a partir de una edad temprana (Halinen y Järvinen 2008: 108). Este hecho excepcional no se llevó a cabo siguiendo los mismos principios de reforma educativa que son dominantes en los Estados Unidos, Inglaterra, Canadá y gran parte del resto del mundo (Sahlberg 2013: 161) y también es producto de un verdadero compromiso nacional con la educación pues no se explica con políticas aisladas. Las políticas educativas hicieron hincapié en la profesionalización docente, los planes de estudio basados en las escuelas, liderazgo

educativo y colaboración escolar en redes (Sahlberg 2013: 117). Muchos estudiosos del tema, como Pirjo Linnakylä, reconocen que la mejora tiene sus raíces en la transformación de la formación del profesorado (Melgarejo 2015: 115). Esa alta estima y prestigio social por la docencia hace la carrera atractiva para los jóvenes más destacados y, por ende, tiene una gran demanda y una formación muy exigente y selectiva<sup>57</sup>. Según declaraciones de profesores entrevistados, el éxito educativo del país está relacionado con la buena calidad de los profesores y el respeto de todos los ciudadanos por los conocimientos. Se tiene confianza en los profesores y se trata de evitar todo tipo de burocracia. Adjudican el éxito finlandés a una dirección estable, un liderazgo moral y la ausencia de cambios bruscos. A pesar de que el salario de los profesores finlandeses es bueno, pero no generoso, los docentes reciben parte de su recompensa en forma inmaterial, sintiéndose útiles y respetados. El currículo se caracteriza por el entusiasmo por la educación, la fe en los alumnos y en los profesores y, de manera general, la sensatez (Enkvist 2010: 54-56).

El objetivo de la educación básica en Finlandia es apoyar el crecimiento de los alumnos con respecto a responsabilidad humana y ética como miembros responsables de la sociedad, y proveerles de los conocimientos y habilidades necesarios para la vida. La educación básica es totalmente gratuita (esto incluye materiales didácticos, libros de texto, alimentación y transportación escolar). Dentro de ciertos límites, los alumnos pueden ingresar a la escuela de su preferencia (Juárez 2010: 100).

---

<sup>57</sup>Todos los profesores de las escuelas finlandesas primarias, secundarias y preparatorias deben poseer una maestría; los profesores de enseñanza preescolar deben tener el grado de licenciado. No hay métodos alternativos para obtener una acreditación de profesor en Finlandia. La formación docente se basa en una combinación de investigación, práctica y reflexión, acción que debe estar sustentada por el conocimiento científico y enfocado en procesos del pensamiento y de las habilidades cognitivas utilizadas para realizar investigaciones (Sahlberg 2015: 142).

Aunque el discurso de las políticas educativas en Finlandia ha cambiado dramáticamente durante la década del 1990, como consecuencia de la nueva gestión del sector público y otras políticas neoliberales, Finlandia ha permanecido inmune a las reformas educacionales basadas en las leyes de mercado. En su lugar, el desarrollo del sector educativo se ha erigido sobre la base de valores fundamentados en la equidad y la distribución equitativa de los recursos, antes que hacerlo sobre la competencia y la mayor oferta (Sahlberg 2013: 203).

El gran reto que tiene el país del noroeste de Europa ante sí, desde el punto de vista de la inclusión, consiste en lograr mantener la extensa red de escuelas para que todos los estudiantes puedan asistir a escuelas cercanas a sus hogares y al mismo tiempo mantener la alta calidad de la docencia y del aprendizaje en todas las escuelas del país (Halinen y Järvinen 2008: 110).

## BIBLIOGRAFIA

ANDRADE OLIVEIRA, Dalila (2012), *Educación y Justicia Social: entre el universalismo y los particularismos*, en GLUZ, Nora y ARZATE SALGADO, Jorge (2012), coord., *Debate para una reconstrucción de lo público en educación. Del universo liberal a "los particularismos" neoliberales*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección Educación - Universidad Autónoma del Estado de México (Buenos Aires, DOCUPRINT S.A.)

ARENDDT, Hannah (2016), *Entre el pasado y el futuro: ocho ejercicios sobre la reflexión política* (Buenos Aires, Ariel)

BALL, Stephen J. (2002), *Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas*, en NADOROWSKY, Mariano, NORES, Milagros y ANDRADA, Myriam, (2002) comp., *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, (Buenos Aires, Granica)

BLANCO ETCHEGARAY, Agustina (1999) et al. *La Escuela protagonista*, (Buenos Aires, Temas Grupo Editorial SRL)

BRUNI CELLI, Josefina (2012), *Políticas públicas para el financiamiento de la educación*, Seminario Educación para transformar el país, en Educación para transformar el país/ Luis Ugalde coordinador... [et al.], Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, 2012) En: <http://docplayer.es/9958222-Educacion-para-transformar-el-pais.html> Ultima consulta: 15 de abril de 2016

CARLI, Sandra (2009), *Educación pública. Historia y promesas*, en FELDFEBER, Myriam et al. (2009), comp, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico)

ENKVIST, Inger (2010), "El éxito educativo finlandés", *Bordón Revista de Pedagogía*, Volumen N° 62, N° 3, 2010, Dedicado a: IV Congreso Iberoamericano de Pedagogía. La educación 200 años después de la independencia, enfile:///C:/Users/Usuario/Documents/Tesis%20Doctoral%202016/Escuelas%20chárter/Dialnet-ElExitoEducativoFinlandes-3294933.pdf

EZCURRA, Ana María (2012), *Modelo neoliberal de política social y educación. Focalización y Enseñanza Superior*, en GLUZ, Nora y ARZATE SALGADO, Jorge (2012), coord., *Debate para una reconstrucción de lo público en educación. Del universo liberal a "los particularismos" neoliberales*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección Educación - Universidad Autónoma del Estado de México (Buenos Aires, DOCUPRINT S.A.)

FELDFEBER, Myriam (2012), *Políticas educativas en contextos de exclusión*, en GLUZ, Nora y ARZATE SALGADO, Jorge (2012), coord., *Debate para una reconstrucción de lo público en educación. Del universo liberal a "los particularismos" neoliberales*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección Educación - Universidad Autónoma del Estado de México (Buenos Aires, DOCUPRINT S.A.)

FELDFEBER, Myriam et al. (2009), comp, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico)

FERNÁNDEZ LOZANO, José Antonio (2011), *La escuela charter y el bono educativo en la escuela de educación básica*, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4034801> Última consulta: 15 de abril de 2016

FOLLARI, Roberto A. (2009), *Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado*, en FELDFEBER, Myriam et al. (2009), comp, *Los sentidos de lo público*.

*Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico)

FONTDEVILA, Clara, VERGER, Antoni, ZANCAJO, Adrián (2016), "La economía política de la privatización educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada", *Revista Colombiana de Educación* [en línea] 2016, (Enero-Junio): [Fecha de consulta: 15 de abril de 2016] Disponible en:[http://www.academia.edu/23291211/La\\_econom%C3%ADa\\_pol%C3%ADtica\\_de\\_la\\_privatizaci%C3%B3n\\_educativa\\_pol%C3%ADticas\\_tendencias\\_y\\_trayectorias\\_desde\\_una\\_perspectiva\\_comparada.\\_N%C3%BAm.\\_70\\_2016\\_](http://www.academia.edu/23291211/La_econom%C3%ADa_pol%C3%ADtica_de_la_privatizaci%C3%B3n_educativa_pol%C3%ADticas_tendencias_y_trayectorias_desde_una_perspectiva_comparada._N%C3%BAm._70_2016_)

GLUZ, Nora y ARZATE SALGADO, Jorge (2012), coord., *Debate para una reconstrucción de lo público en educación. Del universo liberal a "los particularismos" neoliberales*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección Educación - Universidad Autónoma del Estado de México (Buenos Aires, DOCUPRINT S.A.)

GORDON, Liz y WHITTHY, Geoff (2002), *¿Una mano a la "mano invisible"?* *Retórica y realidad de la reforma educativa neoliberal en Inglaterra y Nueva Zelanda*, en NADOROWSKY, Mariano, NORES, Milagros y ANDRADA, Myriam, (2002) comp., *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, (Buenos Aires, Granica)

GRINBERG, Jaime (2002), *Introducción a los sistemas educativos de los Estados Unidos*, en NADOROWSKY, Mariano, NORES, Milagros y ANDRADA, Myriam, (2002) comp., *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, (Buenos Aires, Granica)

GRIPENBERG, Martin y LIZARTE SIMÓN, Emilio Jesús (2012), "El sistema educativo de Finlandia y su éxito en la prueba PISA", *JETT (Journal for Educators, Teachers and Trainers)* Año [2012](#), Vol. [3](#), Número 1 En



<http://digibug.ugr.es/handle/10481/22302#.Vs3-Xfl96U> Última consulta: 16 de abril de 2016

GUTIERREZ, Ricardo Raúl y MOLINA Alejandro (2007), *Argentina y Finlandia. Una visión panorámica de los resultados de sus sistemas educativos y de los correspondientes entornos*, Sociedad Argentina de Estudios de Comparación, Trabajos del II Congreso, en <http://www.saece.org.ar/papers2.php> Última consulta: 21 de abril de 2016

HALINEN, Irmeli y JÄRVINEN, Ritva (2008), "En pos de la educación inclusiva: el caso de Finlandia. Perspectivas", *Revista trimestral de educación comparada*, N° 145, Vol. XXXVIII, N° 1, Marzo 2008, UNESCO, (Paris, 2008) en [http://campusmoodle.proed.unc.edu.ar/pluginfile.php/51957/mod\\_book/chapter/5633/Perspectivas%20UNESCO.pdf#page=100](http://campusmoodle.proed.unc.edu.ar/pluginfile.php/51957/mod_book/chapter/5633/Perspectivas%20UNESCO.pdf#page=100)

JUÁREZ BOLAÑOS, Diego (2010), *Los buenos resultados de la educación de Finlandia en PISA*, REDIIEN, Red de Investigación en Educación del Noreste de México, Memorias REDIIEN 08, Investigación e Innovación Educativa en el Estado de Nuevo León, en [https://www.researchgate.net/profile/Alma\\_Gomez\\_Galindo/publication/273774043\\_Investigacin\\_e\\_Innovacin\\_Educativa\\_en\\_el\\_Estado\\_de\\_Nuevo\\_Len.\\_Memorias\\_REDIIEN\\_08/links/550c8c6f0cf2752610964c64.pdf#page=90](https://www.researchgate.net/profile/Alma_Gomez_Galindo/publication/273774043_Investigacin_e_Innovacin_Educativa_en_el_Estado_de_Nuevo_Len._Memorias_REDIIEN_08/links/550c8c6f0cf2752610964c64.pdf#page=90) Última consulta: 16 de abril de 2016

KLEIN, Naomi (2015), *La doctrina del shock. El auge del capitalismo salvaje*, 1ª edición, 2ª reimpresión, traducción de Isabel Fuentes García et al. (Buenos Aires, Editorial Paidós SAICF)

MANNO, Bruno V. (2006), *Las escuelas chárter y la idea de consecuencias vinculadas a la accountability agregando valor al desempeño de la enseñanza*, en *Accountability*

*educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, CORVALÁN, Javier y MCMEEKIN, Robert W., Editores, <http://www.rinace.net/blibliio/Accountability%20Corvalan.pdf>. Última consulta: 11 de febrero de 2016

McLAREN, Peter (2013), "La Educación como una cuestión de clase". Entrevista al especialista/autor Peter McLaren, *Revista Praxis Educativa*, Julio - Diciembre 2013), en:<http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/praxis/v17n2a07mclaren.pdf> Última consulta: 15 de abril de 2016

MELGAREJO, Xavier (2015), *Gracias, Finlandia. Qué podemos aprender del sistema educativo de más éxito*, 7ª Edición, (Barcelona, Plataforma Editorial)

NADOROWSKY, Mariano, NORES, Milagros y ANDRADA, Myriam, (2002) comp., *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, (Buenos Aires, Granica)

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2001), "What Schools for the Future?", en [http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/what-schools-for-the-future\\_9789264195004-en](http://www.oecd-ilibrary.org/fr/education/what-schools-for-the-future_9789264195004-en) Última consulta: 6 de mayo de 2016

PATRINO, Harry Anthony (2006), *Las asociaciones público-privadas: la contratación de servicios educacionales en América Latina*, en:[http://info.worldbank.org/etools/docs/library/235753/WB\\_MW\\_PatrinisContractingCartagena\\_S.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/235753/WB_MW_PatrinisContractingCartagena_S.pdf), Última consulta: 15 de abril de 2016

PELAYES, Olga (2011), "Las Políticas Neoliberales en la Provincia de San Luis. "Reinvención" del Estado y de la educación", *Argonautas* N° 1, en <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/files/14%20Pelayes%20%20Agora.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

PINI, Mónica (2003), *Escuelas chárter y empresas: Un discurso que vende* (Buenos Aires, Miño y Dávila Editores S.R.L.)

PINI, Monica E. y ANDERSON, Gary L. (1999), "Política educativa, prácticas y debates en los Estados Unidos. Reflexiones sobre América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 20, Mayo - Agosto 1999, Monográfico: OEI: 50 años de cooperación, en <http://rieoei.org/rie20f.htm>. Última consulta: 13 de abril de 2016

RAVITCH, Diane (2006), Carta abierta a Mark Zuckerberg y Priscilla Chan, Contracorriente, Miradas críticas sobre la privatización de (y en) la educación, en <http://privatizacion.campanaderechoeducacion.org/carta-abierta-a-mark-zuckerberg-y-priscilla-chan-por-diane-ravitch/> Última consulta: 6 de octubre de 2016

RAVITCH, Diane (2010), Giro radical de una ex vicesecretaria de educación, Rebelión, en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=115203> Última consulta: 6 de octubre de 2016

ROBERT, Paul (s/d), *La educación en Finlandia. Los secretos de un éxito asombroso. Cada alumno es importante, en* <http://www.colegiofinlandes.com/pdf/circulares/qro/paulRobert.pdf> Última consulta: 16 de abril de 2016

SAHLBERG, Pasi (2013), *El cambio educativo en Finlandia ¿Qué puede aprender el mundo?*, Editorial Paidós, 1ª edición (Buenos Aires, 2013)

SAHLBERG, Pasi (2015), "Un sistema escolar modelo. Finlandia demuestra que la equidad y la excelencia pueden coexistir en la educación", en PEL, Pensamiento Educativo, *Revista de Investigación Latinoamericana*, 2015, 52 (1), (Santiago de Chile, 2015) <http://pensamientoeducativo.uc.cl/files/journals/2/articles/746/public/746-2141-1-PB.pdf> Última consulta: 16 de abril de 2016

TORRES, Pía (2010), Entrevista a Diane Ravitch, Investigadora de la NYU, Juegos de mate, en <http://juegosdematenoticias.blogspot.com.ar/2010/07/diane-ravitch-investigadora-de-la-nyu.html> Última consulta: 6 de octubre de 2016

U.S. Department of Education, Preguntas y respuestas sobre *Que Ningún Niño Se Quede* Atrás  
Escuelas *Chárter*, en <http://www2.ed.gov/espanol/parents/academic/involve/nclbguide/chárter.html> Última consulta: 15 de abril de 2016

VERGER, Antoni (2012), "Globalización, reformas educativas y la nueva gestión del personal docente", *Docencia*, N° 46, Mayo 2012, en <http://www.revistadocencia.cl/ediciones/edicion-46/> Última consulta: 15 de abril de 2016

VERGER, Antoni y BONAL, Javier (2012), "La emergencia de las alianzas público-privado en la agenda educativa. Nuevos retos para la investigación educativa", Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, *Revista de Currículum y Formación de Profesorado* [en línea] 2012, 16 (Septiembre-Diciembre) en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56725002002> Última consulta: 15 de abril de 2016

VERGER, Antoni y NORMAND, Romuald (2015), "Nueva Gestión Pública y Educación: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de Reforma Educativa Global", *Educação & Sociedade* [en línea] 2015, 36 (Julio-Septiembre) En: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87342690002> Última consulta: 15 de abril de 2016

VITERITTI, Joseph P. (2002), *Una salida. La elección de escuela y oportunidades educativas*, en NADOROWSKY, Mariano, NORES, Milagros y ANDRADA, Myriam,

(2002) comp., *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, (Buenos Aires, Ediciones Granica S.A.)

WEST, Edwin, G. (1998), *Un Estudio sobre Principios y Prácticas de los Vouchers Educativos*, PREAL N° 12, (Santiago de Chile, 1998),  
En:[http://www.opech.cl/bibliografico/Doc\\_Financiamiento/estudio\\_principios\\_practicas\\_vouchers.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/Doc_Financiamiento/estudio_principios_practicas_vouchers.pdf) Última consulta: 15 de abril de 2016

WINTERS, Marcus (2006), *La elección de las escuelas en Estados Unidos*, en *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, CORVALÁN, Javier y MCMEEKIN, Robert W., Editores, <http://www.rinace.net/biblio/Accountability%20Corvalan.pdf>. Última consulta: 15 de abril de 2016

WOLF, Patrick J. (2011), *¿Promueven la justicia social los vouchers escolares? Estudio de caso en Washington, DC*, PREAL N° 53, Abril 2011, (Santiago de Chile, 2011), en <http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones%5CPREAL%20Documentos/PREALDOC53.pdf> Última consulta: 15 de abril de 2016

WOLFF, Laurence y MOURA CASTRO, Claudio de (2002), *Educación pública o privada para América Latina: una falsa disyuntiva*, en *Educación privada y política pública en América Latina*, PREAL - BID (Santiago de Chile, 2002), en <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/Reduc/pdf/pdf/8933.pdf> Última consulta: 15 de abril de 2016

## CAPÍTULO V

### Las reformas educativas gerenciales en América Latina

#### 1. La educación en América Latina

Extensa, heterogénea en su geografía, habitada por multiplicidad de etnias, América Latina no es un objeto evidente y hasta las discusiones acerca del origen del nombre dan cuenta de una identidad construida por una mirada no solo externa sino eurocéntrica (Rodríguez 2014: 66 y 68). Esta diversidad cultural no es un obstáculo al desarrollo sino una posibilidad para ser aprovechada (Cáceres 2011: 297).

El siglo XX ha sido conceptualizado como «el siglo del niño» y «el siglo de la educación», pero al mismo tiempo, el horizonte global está marcado por la incertidumbre, la inseguridad y la irreversibilidad (Carli 2014: 113 y 116). Si en algún momento los contextos de vida eran altamente previsibles, ahora la vida se distingue por la generalización de esas incertidumbres y de los riesgos en todos los grupos sociales (Brunet y Altaba 2010: 269-270). Es que algo parecido a ese "mundo capitalista feliz" fue realidad en los países del Occidente más desarrollado, pero en América Latina, en cambio, fue más un proyecto que una realidad (Tenti 2007: 34).

Vivimos en la revolución de las tecnologías de la información y en las revoluciones económicas de carácter neoliberal, donde se nos vende una pretendida muerte de la política en un mundo sin sustancia, pero correlativamente, asistimos a revoluciones educativas, caracterizadas por una progresiva economización de las políticas educativas y empresarización de la formación (Brunet y Altaba 2010: 213). En esa línea, no hay una única forma de pensar las relaciones entre historia, educación y política, y en su devenir histórico la educación en América Latina está sujeta a

dinámicas locales y globales bajo el signo de una tensión<sup>58</sup> (Arata y Southwell 2014: 21, 26 y 29). Es que el proyecto civilizatorio, magníficamente formulado por Sarmiento, triunfó sobre otras perspectivas y la utopía emancipatoria de la primera mitad del siglo XIX fue perdiendo centralidad frente a la del progreso vinculada con el desarrollo del capitalismo (Rodríguez 2014: 72) Pero no recurrimos a la historia para, echando culpas al pasado, encontrar justificaciones, sino para evidenciar causas más profundas y objetivos realizables hacia el futuro.

La crisis no necesita ser demostrada ante la evidencia de la realidad. En la década de 1980 entró en crisis el modelo de Estado intervencionista, paternalista y centralista de América Latina, y aunque la crisis surgió primero como un problema fiscal, afectó al aparato administrativo y, finalmente, fue una crisis de legitimidad política. Esta crisis multidimensional produjo tres fenómenos comunes que cambiaron la fisonomía económica y política de la región: la democratización, la estabilización macroeconómica y la apertura al comercio internacional, y además, la globalización (Lora 2007: 1-4). Esta crisis señalada repercutió en la educación. La población queda expuesta cada vez más a procesos de exclusión y marginación, en especial en zonas y territorios alejados de los grandes núcleos poblacionales urbanos. El cumplimiento y derecho a la educación es de fundamental importancia pues soporta y se vincula con la posibilidad de acceder a otros derechos (Horbath y Gracia 2016: 173).

En el ámbito educativo persisten problemas de desigualdad en términos de escolarización de la población: permanencia, repitencia, sobreedad, cantidad y calidad, entre otros (Feldfeber 2012: 110). Las reformas y políticas implementadas, por

---

<sup>58</sup> Esa historia puede periodizarse distinguiendo cinco etapas: 1) los primeros pasos hacia la organización de la instrucción pública (primera mitad del siglo XIX); 2) la consolidación del Estado y la creación de los sistemas educativos nacionales; 3) las reformas sociales, los populismos y la educación de masas en la primera mitad del siglo XX; 4) el desarrollismo y la planificación educativa después de la Segunda Guerra Mundial, y 5) la crisis del desarrollismo y las políticas educativas a partir de 1980 (Arata y Southwell 2014: 27).

cualesquiera que hayan sido sus logros, no consiguieron producir progresos claros en importantes problemas (Navarro 2007: 466). Para Schiefelbein, en cambio, el continuo interés de los Estados por la educación se refleja en la cantidad de recursos destinados y proyectos exitosos implementados en la última década, y un gasto público en educación relativamente alto, a pesar del uso ineficiente de estos recursos (Schiefelbein 1995:13).

Para el Banco Mundial, la calidad de la educación en esta región, en general, es muy baja, y los resultados de los exámenes PISA muestran un desempeño muy pobre, muy por debajo del conseguido por las naciones del OCDE y de Asia Oriental<sup>59</sup>, constatándose brechas de calidad altas y agudizadas (Ezcurra 2012: 87 y Lora 2007: 44). A pesar de ello, en sucesivas declaraciones de los jefes de Estado de la Comunidad Iberoamericana de Naciones<sup>60</sup> expresan el valor fundamental de la educación como factor de integración internacional y como capital de conocimiento para el desarrollo integral. En las Cumbres de las Américas, se ha redefinido el papel central que históricamente los Estados nacionales desempeñaron en materia educativa, destacándose dos tendencias: la mercantilización de los procesos educativos y la focalización de la política educativa (Feldfeber 2009c: 26). En la Declaración de la V Cumbre de 1995, los presidentes sostuvieron que se debía dotar de mayor autonomía a las escuelas, promoviendo una mayor participación de los ciudadanos, mejorar los métodos de evaluación y seguimiento, obtener mayores niveles de eficacia y eficiencia, y perfeccionar la calificación de los responsables del proceso educativo (Saforcada 2006a: 39).

---

<sup>59</sup> Las demandas de una mejor calidad y distribución de la educación en la región se generan, también por la reciente experiencia del Este de Asia donde una mejor educación y la reducción de la desigualdad contribuyó al crecimiento económico y como, a su vez, el crecimiento económico contribuyó a la inversión en educación, incrementar la actividad laboral, al mejorar la salud, al controlar la natalidad y al preparar a la población para su total participación en la economía y en la sociedad (Schiefelbein 1995:3-4).

<sup>60</sup> Así, por ejemplo en las Cumbres de Guadalajara (1991), Madrid (1992), Salvador de Bahía (1993), Cartagena de Indias (1994), San Carlos de Bariloche (1995), Santiago (1996), Isla Margarita (1997) y Oporto (1998).



La educación ha adquirido una centralidad renovada (Gajardo 1999: 7), al constituirse tempranamente como un derecho de ciudadanía universalista (Gluz 2012: 122). De allí resulta que los sistemas educativos latinoamericanos son, en su abrumadora mayoría, públicos y no hay duda de que seguirán siéndolo en el futuro, y la política educativa debe incorporar el principio de que la responsabilidad por la educación no es sólo estatal, sino social en el sentido más amplio (Navarro 2007: 461).

### **1.1. Las realidades de la pobreza**

La región es rica en recursos naturales y en bondades geográficas, pero millones de personas viven en condición de pobreza e indigencia (la mayoría son niñas y niños) siendo una de las zonas más desiguales del planeta en términos de distribución del ingreso (Feldfeber 2012: 109). Para Cueva, esta acumulación originaria sin precedentes en uno de los polos del sistema, supone necesariamente la desacumulación, también sin precedentes, en el otro extremo (Cueva 2013: 13). También el patrón de desarrollo económico latinoamericano ha mostrado claros signos de agotamiento pues se ha sustentado en la renta de los recursos naturales y el endeudamiento externo (Cáceres 2011: 31).

Las nuevas configuraciones económicasociales de la globalización demuestran ser más efectivas para aumentar la producción que para distribuir la riqueza. La combinación de escolarización con pobreza y exclusión social se agrava por la persistencia de problemas graves en la arquitectura institucional de los sistemas educativos (Tenti 2007: 38 y 55). Por el avance de la pobreza, se necesita dar mayor atención a los temas de equidad (Cáceres 2011: 297).

El escenario previo de la crisis neoliberal es el traslado intensivo de capital de todo el mundo hacia Estados Unidos, quien absorbió el 70% del ahorro mundial en los últimos años. El 50% de esta riqueza mundial se concentró en el 2% de la población, mientras que la mitad de los habitantes de la Tierra alcanzan sólo el 1% de lo que se genera (López y Flores 2009: 1064).

La pobreza y la desigualdad tienen su específica manifestación en el retraso educativo de amplios sectores y esas desigualdades se manifiestan también al comparar sus posibilidades educativas (Cáceres 2011: 260). El esfuerzo por aumentar la inversión también ha sido grande, aun cuando el gasto continúa siendo bajo en comparación con los países más desarrollados (Gajardo 1999: 37). El problema es que si sólo se emprenden caminos eficientistas, serán los pobres los primeros afectados, acrecentándose con ello la falta de equidad (Cáceres 2011: 278).

Si bien la expansión democratizó el acceso a la escuela, esa masificación trajo consigo la pauperización de las condiciones objetivas de oferta, la estandarización de los procesos educativos y la precarización de las relaciones de trabajo de los docentes (Andrade 2012: 24). Tales condiciones se han agudizado en los últimos años, impactando en los estudiantes, y en los propios docentes (Feldfeber 2012: 112). Los pobres están doblemente penalizados: a su condición suman sus dificultades para el acceso y la permanencia en los centros educativos y la baja calidad de los servicios recibidos (Cáceres 2011: 310). Habitualmente, el origen social determina una especie de trágico condicionamiento: los más pobres tienden a concurrir a establecimientos escolares menos dotados en términos de infraestructura y condiciones básicas, y que, por lo tanto, tienden a obtener una enseñanza de menor calidad. En no pocas situaciones se han ofrecido simulacros de escolaridad para los pobres, al expandir la escolaridad y no desarrollar aprendizajes poderosos, y el conocimiento sigue

concentrándose en los sectores más privilegiados<sup>61</sup> (Grimson y Tenti 2014: 171, 175-176). Las mayores posibilidades de educabilidad están lejos de ser alcanzados por los estudiantes en situación de pobreza, ya que la gran mayoría sobrevive sin estímulo educativo, lúdico e intelectual y con niveles precarios de calidad de vida (Cáceres 2011: 265, 311). No existe, sin embargo, una relación automática, del tipo causa y efecto, entre éxito escolar y éxito social, y si la escuela sirve para construir una sociedad más justa e igualitaria sólo si se cumplen algunas condiciones. En algunos casos la educación puede aumentar todavía más las desigualdades preexistentes (Grimson y Tenti 2014: 171-172) y la pobreza de las poblaciones tendió a corresponderse con la pobreza de la educación pública (Tenti 2007: 75).

La educación está relacionada con la democracia, aunque por sí sola no la origina, en tanto vincula a las personas con los problemas de la sociedad, a través de la indagación, descubrimiento y formación de valores (Villatoro 2014: 220) y trata de buscar las mejores respuestas sociales. Sin la escuela no se puede construir una sociedad más justa e integrada en tanto el conocimiento es un capital estratégico para producir y reproducir la riqueza. Algunos creen que el conocimiento es un recurso que está igualmente disponible para todos. Esto es una ilusión<sup>62</sup> (Tenti 2007: 147). Las expectativas sobre su aporte a la superación de la pobreza, a la competitividad, la productividad y la construcción de democracias más sólidas y estables son, muchas veces, desproporcionadas en relación a lo que objetivamente puede aportar. Las reformas pueden resultar insuficientes si no se prevén medidas que contrarresten el impacto negativo de las condiciones del hogar, situación laboral e ingreso de las familias

---

<sup>61</sup> Inclusive se sostiene que las credenciales educativas, como productos culturales, constituyen recursos que permiten a los más educados dominar determinadas profesiones mediante el control del acceso a los empleos privilegiados (Brunet y Altaba 2010: 282).

<sup>62</sup> Evidentemente, para superar nuestras realidades, se impone la necesidad de un cambio. Ahora bien, probablemente la educación es una de las aéreas de cambio más lento del quehacer humano. Hace pocos años investigaciones empíricas en los Estados Unidos demostraron que las propuestas educativas innovadoras relevantes y ambiciosas requerían más de 50 años para transformarse en realidad (Braslavsky 2004: 500).

(Gajardo 1999: 47). El costo de oportunidad de educarse en lugar de ingresar al mercado laboral es muy alto para los adolescentes de los deciles de menores ingresos<sup>63</sup> (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 89).

La mejor intencionada de las reformas educativas fracasará ante los límites que pone la exclusión social (Tenti 2007: 149), aunque creer que todo tiempo pasado fue mejor es la actitud típica de los tradicionalistas y conservadores (Grimson y Tenti 2014: 31-32).

En los países latinoamericanos, la equidad ocupa un lugar central en los desafíos educativos y sociales, las desigualdades sociales y, por ende, las educativas son un problema endémico y de naturaleza sistémica (Zorrilla 2002: 8). Resulta claro que el destino de América Latina no se juega fuera de ella, sino que depende en última instancia de la capacidad organizativa y en general política de su movimiento popular (Cueva 2013: 236). De allí que es preciso que la educación latinoamericana pueda dar el salto hacia el siglo XXI (Vaillant 2006: 1).

## **1.2. Asuntos pendientes en la agenda educativa: expansión y calidad**

América Latina está todavía en obras (Edmunds 2013: 11), y gran parte de las reformas educativas estuvieron originadas en una doble demanda: las provenientes del sector productivo por recursos humanos más competitivos y calificados, y las originadas desde la política, para enfrentar los desafíos del retorno a la democracia y al Estado de Derecho (Tedesco y Tente 2001: 5-6).

En esta región, y muy especialmente, en América del Sur, la dinámica educativa es un proceso interactivo de creación, transformación e involución. Salvo breves

---

<sup>63</sup> De hecho, los niños y adolescentes que abandonan muy tempranamente el sistema escolar se les disminuyen las probabilidades de situarse fuera de la pobreza durante toda su vida (Cáceres 2011: 102).

momentos circunscriptos a las guerras mundiales y a los países en cuyos territorios se libraron, en Europa occidental, Estados Unidos, Canadá o Australia los sistemas educativos no "involucionaron". Es decir, las tasas de escolarización y la calidad de la educación no retrocedieron (Braslavsky 2004: 488).

El subcontinente heredó de pasadas décadas tareas pendientes que reclaman solución: universalización de la cobertura; incorporación de sectores excluidos; mejora de la calidad, particularmente entre los más pobres; modernización de la educación técnica (Vaillant 2006: 1). La impresionante expansión de la cobertura escolar ha generado un nivel cada vez más alto de educación promedio y lo que era para muchos suficiente, el nivel primario, ahora se traslada a exigencias del nivel medio o secundario (Cáceres 2011: 263); es decir, sube la "presión educativa", inclusive hasta la educación superior. Una combinación de indicadores inapropiados y escasa responsabilidad por los resultados, ha frenado significativamente la mejora educativa (Vaillant 2006: 2), al tiempo que se evidencia el agotamiento de la educación como agente de movilidad social (Cáceres 2011: 32).

Existen desafíos nuevos, propios de la agenda educativa del siglo XXI: la integración cultural, la cohesión social, el acceso a las nuevas tecnologías y la educación ciudadana (Vaillant 2007: 3). La experiencia de los últimos quince años demuestra que las políticas educativas han sido más eficientes para escolarizar a la población que para mejorar la calidad. En relación a la equidad, hay importantes brechas entre los sectores más pobres y los menos pobres (Tenti 2007: 74-75) y la calidad se presenta como el mayor desafío a alcanzar (Vaillant 2007: 2-3).

Para Gajardo, es preciso mejorar la equidad y la calidad, descentralizar y reorganizar la gestión, ofrecer autonomía a las escuelas, responsabilidad por sus resultados, abrir la institución escolar a las demandas sociales, invertir más, formar

mejores profesores, eliminar la burocracia, formar para el trabajo e incorporar tecnología de punta en las escuelas (Gajardo 1999: 8). Brunet y Altaba advierten que un Estado dirigido con planteamientos mercantilistas, es completamente previsible que llegue a abandonar las líneas discursivas que convirtieron a la escolaridad obligatoria en deber y urgencia nacional (Brunet y Altaba 2010: 158). Tanto la financiación pública como su organización responden a la noción del derecho a la educación y al papel asignado al Estado como garante; perder ese logro sería uno de los mayores retrocesos educativos en la región. Lo grave es que el riesgo existe (Cáceres 2011: 277). Y allí surge otra pregunta sobre su índole: ¿un derecho o un bien? (Toro 2014: 79) y los respectivos modelos de Estado y de administración pública. Profundizar las reformas educativas de tipo institucional sigue siendo un reto para los encargados de la política educativa (Navarro 2007: 466-468). Pero, ¿qué va a quedar de todo lo hecho y no hecho en el largo plazo? Una hipótesis es que dependerá de la "cultura educativa"<sup>64</sup> que se construya en estos países (Braslavsky 2004: 499).

### **1.3. ¿Demasiadas expectativas en la educación?**

Históricamente se ha esperado mucho de la educación, casi “verdaderas maravillas” y se la expone como solución a muchas cuestiones, pero en el polo opuesto se la endilga ser la fuente de un largo número de problemas (Lara 2012: 5). Le cabe a la educación revertir las condiciones que impiden los logros de la equidad en el acceso al conocimiento y proveer una educación de calidad para compensar el desigual capital de origen (Gajardo 1999: 474). La sociedad espera mucho de la escuela y hay inflación de

---

<sup>64</sup> La desigualdad suele ser difícil de reducir, pero lo es más aun en esta parte del mundo porque la mayor parte de los que dirigen el sistema público envían a sus hijos a colegios primarios y secundarios privados desde donde pasan a universidades gratuitas. En consecuencia, sus hijos no se ven afectados por los bajos rendimientos de las escuelas públicas (Schiefelbein 1995:8).

expectativas que la presenta como "constructora" de la sociedad y muchas veces el resultado es la decepción y la crítica de la institución escolar (Grimson y Tenti 2014: 183-185). Pese a tales críticas hacia la escuela pública (muchas de ellas merecidas), la mayoría sigue considerando que el acceso al conocimiento y la cultura es una cuestión de derecho y no de mercado pues allí es donde se construye y garantiza un "interés general" (Grimson y Tenti 2014: 159). Para explicar algunas deficiencias Brunet y Altaba sostienen que la educación nunca se ha planteado construir un modelo propio, según sus objetivos y peculiaridades, sino que ha copiado esquemas de otras instituciones, especialmente de la Iglesia o del ejército, y el modelo tradicional de enseñanza se ha mostrado impermeable, creyendo ser una institución peculiar ajena al entorno (Brunet y Altaba 2010: 127). Los problemas de desigualdad socioeconómica y cultural no los genera la educación, como tampoco los resuelve. Existe un traslado de la atención del origen de los problemas económicos y socioculturales al ámbito escolar, abandonando la auténtica búsqueda de soluciones sociales integrales y de justicia social (López y Flores 2006: 9).

Es preciso mantener viva la larga tradición de la reforma democrática en las escuelas públicas (Brunet y Altaba 2010: 305), siendo preciso replantearse el rol del Estado, abandonando el enfoque de administración burocrática y centralizadora, adoptando un esquema que potencie la orientación estratégica, la regulación, el impulso de la autonomía y la evaluación de resultados (Gajardo 1999: 8).

## **2. Las reformas de los sistemas educativos latinoamericanos**

A través de la educación, el proyecto del Estado-nación apeló a herramientas de homogeneización lingüísticas, históricas y culturales (Grimson y Tenti 2014: 37) y

tradicionalmente, los sistemas educativos latinoamericanos se organizaron en forma centralizada alrededor de un ministerio. Sin embargo, en las dos últimas décadas ha habido importantes progresos en tres tipos de reforma que buscaban resolver, según Lora, la ineficiencia, falta de innovación y adaptación del sistema, y la baja calidad mediante la descentralización, las evaluaciones y las alianzas público-privadas para la prestación de los servicios educativos (Lora 2007: 52).

Antes del inicio de las reformas, algunos concebían a la educación como política de Estado, mientras que otros, por el contrario, confiaban más en el mercado (Cáceres 2011: 27) con la ética neoliberal de la privatización y del interés (Brunet y Altaba 2010: 311). Buscaban nuevas formas de regulación educativa, que incluían la centralidad de la administración escolar (Gorostiaga 2011: 251) y definir nuevos modos de gobierno de los sistemas educativos y de sus instituciones (Feldfeber 2009c: 28). Desde entonces, el neoliberalismo, en el pensamiento y en la formulación de políticas, ha ido ganando terreno, sobre la base instaurada por las dictaduras que desplegaron las recomendaciones del Consenso de Washington: liberalización, desregulación y privatización. Comenzaron a multiplicarse los diagnósticos sobre la crisis y la baja calidad de la educación estatal, acompañados por propuestas de la libre elección por parte de los padres o consumidores, la introducción de mecanismos de competencia, la autonomía de las escuelas, la evaluación de la calidad, la responsabilización de las escuelas y de los docentes por los resultados, y el rendimiento de cuentas o *accountability* (Saforcada 2006a: 36-37).

La reforma del Estado ha sido una revolución silenciosa que ha cambiado muchas dimensiones del paisaje institucional en América Latina (Lora 2007: 57-59). Parecería que son los Estados nacionales quienes propiciaron en mayor medida los



procesos de nueva regulación y configuración de los sistemas educativos (Braslavsky y Cosse 2006: 6) al mismo tiempo que las políticas de ajuste (Cáceres 2011: 9).

Desde fines de la década de 1970, los sistemas educativos de los países centrales y periféricos experimentaron profundos cambios en respuesta al agotamiento del Estado de Bienestar, el surgimiento de la sociedad de la información y la aceleración de los procesos de globalización. Los objetivos eran: calidad, mayor eficiencia en el uso de los recursos, democratización de la escuela, etc. (Gorostiaga 2011: 250). Planteadas en estos términos, las reformas justifican y refuerzan las desigualdades existentes y, más aun, las profundizan (CTERA et al 2005: 45).

En muchos de los países latinoamericanos, ejercían el poder dictaduras militares. Por eso, desde lo político estatal, luego de la reinstalación de gobiernos democráticos obligó a redefinir las funciones del Estado dando paso a la descentralización, a la concertación de esfuerzos sociales y de mayor participación (Gajardo 1999: 7). Desde los 80, se vienen implementando una serie de reformas educativas, con distintos propósitos e impacto. Las primeras se refirieron a la ampliación de cobertura de la enseñanza; la segunda generación de reformas sobre calidad y equidad; y finalmente, la tercera generación de reformas (en la actualidad) centrada en la autonomía de las escuelas y en la descentralización pedagógica (Guzmán 2005: 1-2). Esa primera etapa coexistió con procesos de desestructuración intencional de las redes educativas durante los periodos militares y con políticas explícitas de deterioro de la calidad<sup>65</sup>. Los gobiernos democráticos llevaron adelante políticas restauradoras para contrarrestar los efectos devastadores de las dictaduras (Braslavsky 2004: 488 y 492) en un contexto de significativa despolarización del debate político, producto de la caída de los regímenes autoritarios y de una creciente polarización social (Tedesco y Tenti 2001: 5).

---

<sup>65</sup> Durante las dictaduras militares de Chile, la Argentina y Uruguay se produjo, por ejemplo, la desaceleración de la expansión (Braslavsky 2004: 488 y 492).

En la década del 90 las reformas educativas se desarrollaron junto a transformaciones profundas en la economía e instituciones sociales, culturales y políticas. Su finalidad fue la expansión de la enseñanza y la adecuación de la educación pública a los cambios de la lógica de regulación capitalista y en casi todos los países estas reformas resultaron, en gran medida, de un proceso de inducción externa, articulado con las políticas de organismos internacionales de préstamos (Krawczyk y Vieira 2007: 60). Con la reestructuración neoliberal del Estado y la economía, promovieron ampliar los años de escolaridad obligatoria, la profundización de la descentralización administrativa, mayor autonomía escolar, sistemas de medición de la calidad, la modernización curricular, el desarrollo docente y la focalización en los grupos sociales más postergados (Gorostiaga y Tello 2011: 366-367). En los objetivos de las reformas de casi todos los países, se incluyó a la calidad (mejores resultados en términos del aprendizaje escolar, trabajo productivo y actitudes sociales), eficiencia (mejor uso de los recursos y nuevas opciones financieras) y equidad (participación y atención prioritaria a los grupos excluidos) (Gajardo 1999: 8).

Contrastando el insuficiente progreso con la magnitud de los esfuerzos por introducir cambios, los sistemas vigentes no están respondiendo cabalmente a las demandas (Gajardo 1999: 7). Según Lora, los opositores a las reformas estatales crearon el mito de que el antiguo modelo sería remplazado por un Estado minimalista, concentrado en proteger los derechos de propiedad, asegurar la estabilidad macroeconómica y garantizar el acceso tan sólo a los más elementales servicios de justicia, salud y educación. Este temido Estado de corte neoliberal nunca llegó a ser una realidad, ni se corresponde exactamente al Estado de ningún país latinoamericano (Lora 2007: 6).

Actualmente América Latina y el Caribe se encuentran en un nuevo punto de partida caracterizado por una opción generalizada por introducir cambios institucionales, descentralizar la gestión administrativa y pedagógica, fortalecer la autonomía escolar y promover la participación familiar en la educación y la enseñanza (Gajardo 1999: 14).

## **2.1. ¿Un derecho o un bien? ¿El Estado o el mercado?**

El proceso de reforma tendría una doble dinámica: “actividad política”- “lógica del mercado”, donde el derecho a la educación queda redefinido en términos de servicio educativo (Pérez y Alonso 1997: 29-30). En ese punto, algunos sostenían la necesidad de concebir a la educación como política de Estado y otros, al contrario, confiaban en el mercado; predominó a veces el eje estado-equidad y en otros el eje eficiencia-mercado (Tedesco y Tenti 2001: 8). Lo "público" era centro de todos los males y lo "privado", de todo lo bueno (Brunet y Altaba 2010: 312).

Desde los años setenta en el caso de las dictaduras militares de Chile y Argentina y a partir de los años ochenta en el resto de los países, se responsabiliza al Estado por los altos niveles de inflación y endeudamiento debido a los costos «excesivos» de las políticas sociales. En consecuencia, el Estado debe limitarse a garantizar el derecho de propiedad, la seguridad interna y externa, proporcionar educación «básica», servicios mínimos de protección social e infraestructura (Vior y Oreja 2015: 217-218), en lo posible a través de la contratación de “organizaciones públicas no estatales” para prestar los servicios de educación, cultura y salud<sup>66</sup>. No bastaba con mejorar aspectos pedagógicos, pues había cambiado el papel del Estado

---

<sup>66</sup> En este marco, se dice que el espacio público es más amplio que el estatal, ya que puede ser estatal o no estatal (Jaimovich 2005: 2-3)

como proveedor directo de educación y este rol había mudado a financiador y regulador de la oferta privada (Navarro 2007: 435 y 466-467).

Extremando el argumento, el mejor gobierno de la educación es la ausencia lisa y llana de todo gobierno y la confianza en los mecanismos automáticos de regulación social (competencia, mercado) (Tenti 2007: 136). Cuestiones centrales como la igualdad, la democratización y el derecho a la educación se eliminaron como metas y principios rectores de las reformas. En su lugar, se promovieron los valores caros al ideario neoliberal: eficiencia con relación al gasto, competencia como motor para la mejora de la calidad, la equidad y la igualdad de oportunidades (Vior y Oreja 2015: 203). A esta crisis el neoliberalismo la pretendió resolver buscando que las escuelas funcionaran como empresas, los directores como gerentes, y una línea de defensa del neoliberalismo ha sido culpabilizar a los docentes, afectando su imagen, por una supuesta debilidad de sus conocimientos como en su capacidad para comprender a los jóvenes en la era de la globalización: su discurso, muy hábil, se confunde con otros de carácter progresista (CTERA et al 2005: 49 y 55 y Krawczyk 2002: 633).

De este modo, la polémica era: el modelo tradicional, fuertemente homogéneo, o la flexibilidad extrema que moldea la oferta pedagógica en función de los intereses y demandas de los distintos grupos de la población. Esta es la tensión que organiza el campo del debate educativo durante los últimos años (Tenti 2007: 136). Es la racionalidad neoliberal la que ha prevalecido en gran medida, en los procesos de reestructuración o reinención del gobierno del sistema escolar y de sus instituciones (Feldfeber 2009c: 44). El punto de partida fue la negación de su carácter de derecho social, el conocimiento adquiriría un carácter mercantil, debilitaron el valor de la educación pública como proyecto nacional y buscaron y la educación sería una actividad regida por las leyes del mercado. Es falso que el Estado se achique para dar

paso al mercado. En realidad, se modifica su rol a los efectos de producir y reproducir las condiciones que garantizan el funcionamiento del mercado (CTERA et al 2005: 44, 49-50).

En consonancia, se realizaron en la mayor parte de los países, cambios y adaptaciones en las leyes y reglamentos que ordenaban la educación. Desde ya que estos instrumentos jurídicos no constituyen ni expresan las reformas en todo lo que significan (Cáceres 2011: 8). En general presentaron tres elementos fundamentales: 1) la existencia de competencia entre las escuelas, 2) la libre elección entre escuelas por parte de los padres, y 3) la autonomía financiera, pedagógica y de gestión escolar (Saforcada 2006a: 36 y Feldfeber, Saforcada y Jaimovich 2009: 83).

Existieron movilizaciones contra la mercantilización de la educación y en defensa de la educación pública, conformada por sindicatos docentes y movimientos sociales donde sostenían que las reformas educativas eran el terreno para la conformación de mercados y para el comercio educativo internacional, habilitado y fomentado justamente por los acuerdos de libre comercio<sup>67</sup> (Saforcada 2006a: 51-52).

Hoy no aparece una agenda de políticas educativas de relevo de la misma envergadura de los noventa y las reformas propuestas no han modificado sustancialmente la relación de lo público y lo privado en la arena educativa (Cáceres 2011: 296).

## **2.2. El papel de los organismos internacionales**

En las transformaciones radicales a nivel político, económico y social de las últimas décadas de América Latina de las últimas décadas, existió un lugar protagónico

---

<sup>67</sup> Los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las discusiones para la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) colocan a la educación como un bien de consumo, como una mercancía que se vende y se compara en un mercado mundial (Feldfeber et al. 2009: 5).

de organismos internacionales como el Banco Mundial, la OEA, la UNESCO, la CEPAL, el BID, y más recientemente, la OCDE (Vior y Oreja 2015: 202), asumió diversas modalidades según los países (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 78), operaron como instancias políticas supranacionales y funcionaron como verdaderas políticas globales (Saforcada 2006b: 3). Las reformas de los ochenta no pueden ser comprendidas sin estudiar el papel de estos organismos, en articulación con los gobiernos que las aceptaron al margen de su historia, condiciones y reales necesidades sociales (Vior y Oreja 2015: 201). El diagnóstico y las propuestas se realizaron con actores de los Estados latinoamericanos, comandados por políticos, intelectuales, académicos y organismos no gubernamentales de Estados Unidos<sup>68</sup>. Identificaron que la falta de eficiencia, eficacia y productividad radicaba en el acelerado crecimiento de los sistemas educativos, debido a la masificación de la matrícula y los ineficientes esquemas de operación administrativos altamente centralizados. El problema de la calidad educativa quedó reducido a un problema de gestión y la propuesta fue transformar estructuras y organización de los sistemas, mediante la lógica de la libre competencia del mercado (López y Flores 2006: 3).

Se delimitan dos grandes etapas: una, iniciada a fines de los ochenta, con la Conferencia Mundial sobre *Educación para Todos* de Jomtien (1990) y extendida hasta fines de los noventa<sup>69</sup>. En la segunda, desde 2000 a la actualidad, el Banco revisa las

---

<sup>68</sup> Los promotores de las reformas fueron El Diálogo Interamericano (DIA) y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (CINDE), así como sus patrocinadores: United States Agency for International Development (USAID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), AVINA Foundation, The Tinker Foundation, GE Found, Global Development Net Work y otros. Así, para impulsar estos cambios educativos en Latinoamérica se creó en 1982 el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (López y Flores 2006: 3)

<sup>69</sup> En ese contexto, desde los años '80 y con mayor fuerza a partir de la conferencia de Jomtien, América Latina se constituye en un gran laboratorio de reformas educativas en las que el BM, junto a CEPAL, UNESCO y el BID, juega un papel clave. Inducidas externamente y con el apoyo de tecnoburócratas locales, autodenominados "analistas simbólicos", implantando un diagnóstico uniformizador y un consenso homogeneizante respecto de las soluciones (Vior y Oreja 2015: 218).

recomendaciones previas, en virtud de las críticas y de los nuevos desafíos que identifica a partir de sus «lecciones aprendidas»<sup>70</sup> (Vior y Oreja 2015: 201).

La lógica de las actuales políticas sociales del Banco Mundial que dan marco a las políticas educativas, poseen tres sentidos principales: 1) para «continuar el proceso de desarrollo humano»; 2) para «compensar coyunturalmente los efectos de la revolución tecnológica y económica que caracteriza a la globalización»; y 3) para «instrumentar la política económica» (Pini y Anderson 1999:154).

Al menos tres elementos destacan sobre la gestión: i) descentralización y mayor autonomía y responsabilidad a las escuelas y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de directivos y docentes; ii) participación de la comunidad local en la gestión y el financiamiento de los establecimientos; y iii) desarrollo de competencias administrativas para una efectiva gestión de los recursos e insumos (Gajardo 1999: 44), además de promover el financiamiento de la demanda y la evaluación escolar. En el año 2000 el Banco Mundial participó en la organización del Foro Mundial de la Educación celebrado en Dakar y aprobó un nuevo marco de acción para el 2015. En los documentos finales se incluyó a la educación como derecho humano fundamental aunque no se establecieron los compromisos financieros correspondientes<sup>71</sup>(Vior y Oreja 2015: 208-210).

La Estrategia de Educación 2020 se propone como meta principal lograr el *Aprendizaje para Todos*, desde una definición tan amplia que diluye la responsabilidad del Estado y de las instituciones escolares. Este incremento se da en el marco del "consenso por la reforma educativa" articulado con el Consenso de Washington, al

---

<sup>70</sup> La perspectiva neoliberal que rige sus propuestas lo convierte en un pésimo aprendiz de sus propias «lecciones aprendidas»: le llevó muchos años «descubrir» que la educación no se mejora invirtiendo sólo en infraestructura y otros tantos para darse por enterado que el aumento de las tasas de escolarización de las últimas décadas no implica necesariamente que los estudiantes hayan adquirido conocimientos suficientes y relevantes (Vior y Oreja 2015: 231).

<sup>71</sup> En el Foro se puso en evidencia el enfrentamiento entre la UNESCO y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) por la hegemonía en el campo de la educación. Al mismo tiempo, el BM dejó claro que tenía su propia agenda, con grandes recursos financieros (Vior y Oreja 2015: 210).

tiempo que el BM, el FMI y la OMC imponían a los países de América Latina la puesta en marcha de políticas de liberalización económica, disciplina fiscal, estabilización, ajustes, privatizaciones, y la necesidad de reformar los sistemas (Vior y Oreja 2015: 214-217).

### **2.3. La descentralización administrativa**

La descentralización de la administración de los sistemas escolares públicos hacia los gobiernos subnacionales o directamente hacia las escuelas, ha sido el tipo de reforma más común en la región desde los años noventa, aunque en algunos países había comenzado hacia mediados de los cincuenta. Con acercar la toma de decisiones a los usuarios, y crear algún control democrático se tenía la expectativa de obtener mayor eficiencia, innovación y adaptación a las condiciones locales (Lora 2007: 53) y una reducción de la excesiva burocracia. Adquirió diversas formas en cada país, poseía una raíz fiscal y política (CTERA et al 2005: 51), y se dio paralelamente a un proceso de centralización del poder de decisión y del control en los gobiernos nacionales (Krawczyk y Vieira 2007: 61).

Las descentralización, la autonomía y la participación como reivindicación históricas cobran sentido en función de un modelo que asimila todo lo negativo con el ámbito estatal y todo lo positivo con el ámbito de la sociedad (Feldfeber 2009b: 117). Este movimiento parece orientarse a proporcionar mayor autonomía a las organizaciones educativas y el papel del Estado, dentro de la mentalidad de la llamada "Nueva Administración Pública" se ha transformado de proveedor a comprador de servicios (Álvarez 2002: 17). Según Pini y Anderson, a pesar de que el impacto de las políticas neoconservadoras ha sido negativo en múltiples ámbitos, similares propuestas



para la educación mantienen o renuevan su vigor: descentralización, sistemas de evaluación, énfasis en la educación básica, habilidades para el trabajo y eficiencia en los recursos. Una consecuencia, en gran parte de los países de la región, fue el aumento de la desigualdad: las condiciones y posibilidades educativas en las escuelas de los distritos pobres empeoraron (Pini y Anderson 1999: 154-155).

El discurso político del “nuevo federalismo” ha sido una estrategia para descentralizar (López y Flores 2006: 6-7) independientemente de la organización política y administrativa federativa o unitaria del país<sup>72</sup> (Krawczyk 2002: 634-635). Tanto en Argentina, Brasil, México y Venezuela, la descentralización educativa ocurrió sin acuerdos institucionales eficientes en materia de federalismo fiscal. Especialmente en países grandes, la mejora de las capacidades de los gobiernos subnacionales ha facilitado la gestión de los sistemas educativos (Navarro 2007: 444-446). En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México, las decisiones administrativas se entregaron a los gobiernos subnacionales, y en tres países centroamericanos, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, directamente a las escuelas. En Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela los intentos no se han consolidado o inclusive fueron revertidos. Para Lora, la descentralización se ha traducido en mejores capacidades de gestión y coordinación

---

<sup>72</sup> En 1997 se realizó en San José, Costa Rica, el Coloquio Regional sobre "Descentralización de la Educación en América Central, Cuba y República Dominicana". Este encuentro legitimó explícitamente la extensión de las políticas descentralizadoras, desde el Caribe al extremo austral del continente. Colombia, al dictar su Constitución en 1991, transfirió a los departamentos la planificación y administración de los recursos humanos y los municipios fueron los responsables de la infraestructura. En Bolivia, por la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 ocurrió algo similar. Sólo Uruguay se mantuvo al margen de la ola descentralizadora. Nicaragua y Venezuela son casos especiales, pues mientras la Revolución Sandinista supuso un traspaso efectivo a la comunidad, las condiciones mutaron con Violeta Chamarro. La Revolución Bolivariana, alejada de los postulados del Consenso de Washington, planteó dos ejes: la descentralización hacia la autonomía y democratización de los procesos político administrativos en la escuela (Garcés y Mateos 2012: 206-208).

entre niveles de gobierno y ha contribuido a valiosas innovaciones educativas<sup>73</sup> (Lora 2007: 53). Tenti, en cambio, sostiene que estos procesos y en muchos casos de privatización de la educación tendieron a fragmentar los sistemas educativos (Tenti 2007: 75).

Sin embargo, las experiencias más recientes en Sud y Norteamérica, Europa, Australia y específicamente en la Argentina, Chile y Uruguay, muestran que en la práctica no siempre se logran estos ideales (Rhoten 2004: 277). La descentralización de la gerencia y del financiamiento no fue el resultado de procesos políticos democráticamente consensuados sino más bien una respuesta a presiones financieras e ideológicas (Carnoy, Cosse, Cox y Martínez 2004: 520).

Frente a la meta de garantizar el acceso universal a una educación básica de calidad, los logros han sido parciales. Las descentralizaciones no han incluido recursos específicos y el poder de decisión ha permanecido en el gobierno nacional. Hay quienes consideran que debería volverse atrás para que los gobiernos centrales enfrentasen los problemas actuales. Parece, una vez más, ser una tendencia latinoamericana “remendar sobre lo hecho” (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 91).

---

<sup>73</sup> Chile, Minas Gerais, y varios estados de la Unión Americana, son considerados como casos ejemplares del potencial de transformación de esta política. También hacen referencia a otras alternativas, tales como las ejecutadas en Guatemala y en El Salvador. En los casos de Chile y Estados Unidos, además de los procesos de desconcentración administrativa, son elogiadas las innovaciones en gestión escolar que desencadenan procesos de privatización de la misma, tales como el sistema de vouchers, y formas de auto-gestión con participación comunitaria, como las escuelas charter. También son mencionados el Programa con Participación de la Comunidad (EDUCO) en El Salvador; el Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), en Guatemala, o el Dinero Directo en la Escuela, en Brasil (Krawczyk 2002:634-635)

## 2.4. La autonomía escolar

En Latinoamérica se han impulsado numerosos programas con el objetivo de dotar de mayores grados de autonomía a los centros escolares<sup>74</sup> (Saforcada 2006a: 45-46). Las experiencias de autonomía y autogestión escolar se han desarrollado en distintos momentos históricos, y se inscriben en racionalidades políticas divergentes, anarquistas y marxistas hasta liberales, neoconservadoras o neoliberales (Feldfeber, Saforcada y Jaimovich 2009: 82). La autonomía implicaría devolver el protagonismo a los sujetos que forman parte de la escuela en base dos dimensiones: su gestión y su organización (Pérez y Alonso 1997: 20-21). Con la participación de los padres y otros actores locales, la autonomía se expresa en el fomento a la capacidad de gestión donde las propias escuelas, con libertad y flexibilidad, puedan formular un proyecto educativo propio (Gajardo 1999: 22). Aunque para los docentes, la autonomía es parte del plan privatizador neoliberal, desresponsabilización del Estado y responsabilización de la escuela y de los docentes (Saforcada 2006a: 50).

Por un lado, la autonomía integró el conjunto de orientaciones de política que signaron los procesos de reforma educativa de los '80 y los '90 por los Estados

---

<sup>74</sup> Podemos mencionar, a modo de ejemplo, los casos de El Salvador, con el Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO); Guatemala, con el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE); Chile, con la reforma iniciada durante la dictadura de Pinochet y la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE); Nicaragua, con el Programa de Autonomía Escolar; Honduras, con el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO); Argentina, con el Programa Nueva Escuela Argentina para el Siglo XXI y con diversas experiencias provinciales tales como la experiencia de las escuelas autogestionadas de la provincia San Luis; Colombia y el Nuevo Sistema Escolar: Transformación de la Gestión y Participación Educativa; entre otros. Sin embargo, existen grados diferenciados en las diferentes reformas (Saforcada 2006a: 45-46).

latinoamericanos, y fueron impulsados por organismos internacionales<sup>75</sup>, en un contexto de desarrollo de políticas de ajuste y de reforma del Estado (Saforcada 2006a: 33). En los últimos años, expertos ministeriales, los técnicos del Banco Mundial y fundaciones locales de orientación neoliberal, han instalado, además de la autonomía institucional, los nuevos modelos de gestión y la redefinición de la carrera docente como aspectos centrales del proceso de reforma (Feldfeber 2003: 924 y Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004: 2).

El concepto de autonomía escolar es, sin embargo, tan atractivo y popular como impreciso (Álvarez 2002: 10) pero dar a las escuelas mayor autonomía no es "desligarse" del problema sino que es algo mucho más complejo: es convertir al director y al cuerpo docente en un equipo de trabajo; es que la escuela tenga la capacidad de decidir<sup>76</sup>(Blanco Etchegaray et al 2009: 15). En las reformas educativas, la autonomía aparece como una modalidad de funcionamiento, una característica, que es "dada" por el gobierno a cada escuela. Por su lado, otros sostienen no es una concesión sino una cualidad que se construye, es un proceso y disputa política y, al igual que las libertades, se conquista (Saforcada 2006a: 64, Tenti 2007: 138 y Grimson y Tenti 2014: 165).

---

<sup>75</sup>Banco Mundial; la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); el Proyecto Principal de Educación- UNESCO; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre otros (Saforcada 2009: 129).

<sup>76</sup> La mayor autonomía contribuiría a un desempeño mejor de las escuelas: la elección de los directores y la transferencia de los recursos a las escuelas para la ejecución de los planes escolares, pues fomentan el liderazgo de la dirección y posibilitan la rendición de cuentas; la autoridad institucional para adaptar los currículos a las necesidades locales y la posibilidad de los directores de operar un sistema de evaluación del desempeño de los profesores; el nombramiento del director por un tiempo determinado y su renovación condicionada al cumplimiento de los objetivos, porque provoca responsabilidad por los resultados (Krawczyk 2002: 636).

El modelo gerencial produjo que la autonomía se restringiera a las responsabilidades transferidas a las escuelas, pero no se configuran como transferencia efectiva de poder (Krawczyk y Vieira 2007: 62) y en cierto modo debilitan a la escuela pública. Desde otra óptica, significaría mayores grados de libertad y de autogestión, pues permitiría a las escuelas desarrollar proyectos innovadores, mayores espacios de participación a los padres, compromiso con los resultados obtenidos y responsabilización por ellos, es decir, permitiría introducir mecanismos de accountability en las escuelas (Saforcada 2006a: 33-34 y 45). No puede pensarse como una simple corrección a un sistema previo burocratizado, centralizado y verticalizado, en dirección a la libertad y la flexibilidad. La reforma implica una nueva centralización, en función del control, cualitativamente diferente a la del modelo de sistema educativo anterior por contener la flexibilización organizativa o desregulación escolar (Pérez y Alonso 1997: 32).

Esta configuración institucional pretende garantizar condiciones de autonomía de las escuelas para la conformación de proyectos pedagógicos diferenciados bajo el lema de “libertad para crear” (Jaimovich 2005: 8). Las políticas de autonomía y participación escolar parecen responder a criterios de gerencialismo, delegación de funciones para el cumplimiento de objetivos centralmente determinados, y la participación social como formas de control y legitimación, así como a una concepción de la educación al servicio del posicionamiento nacional en los mercados internacionales (Gorostiaga 2011:261). Se enfocada en las escuelas; está asociada a métodos de evaluación y seguimiento y vinculada con la profesionalización de los docentes; por último, está identificada como mecanismo para el logro de mayores niveles de eficacia y eficiencia. (Saforcada 2006b: 3).

El concepto de instituciones educativas autónomas no es tan nuevo como parece. La institución educativa más duradera a lo largo de la historia - la Academia de Platón - se organizó sobre la idea de que las instituciones del conocimiento tienen su propia dinámica y requieren de una independencia de intereses ajenos a la búsqueda del saber por sí mismo. Siguiendo esta antigua tradición, las universidades latinoamericanas reclamaron por muchos años una autonomía de gobierno y ahora estamos recurriendo a las virtudes de la autonomía, especialmente para las escuelas públicas, pero en un contexto económico y político radicalmente distinto (Álvarez 2002: 9).

El Estado regula exageradamente la oferta escolar sometida a su gestión mientras que mantiene escasa o nula regulación sobre la oferta privada, aun cuando la financia directa o indirectamente. Esto genera mayores niveles de autonomía en la gestión privada y limita la autonomía de las instituciones controladas en forma directa por el mismo Estado (Nadorowsky 2002: 138).

La autonomía y la emancipación no pueden lograrse desde la imposición tecnocrática de modelos que hasta la fecha han contribuido a agudizar las desigualdades educativas y sociales y han significado formas de privatización del espacio público de la escuela (Feldfeber 2003: 939).

Se trata de una autonomía débil y falaz y centrada en la escuela como unidad del sistema educativo: no se piensa en términos colectivos, sino que responde a una lógica individual e individualizante, pues cada escuela deberá responsabilizarse por sus resultados, quebrando la idea de sistema y atomizando el horizonte de bien común que, al menos discursivamente, orientaba los sistemas de educación pública (Saforcada 2006a: 44). Manifiestan la necesidad de "acabar con la burocracia", dar todo el poder "a las bases" (las escuelas, los centros de salud), y oponer abiertamente sociedad a

educación, reivindicando a la primera. Por supuesto que, para los neoliberales, esa "sociedad" se traduce luego simplemente como "mercado" (Follari 2009: 54-55).

## **2.5. La *accountability* o gestión por resultados**

La primera dimensión se entiende en términos de “gerencia”, y se dirige a los directivos como responsables de la gestión escolar y a la constitución de la escuela como “eje de la transformación”. Este sentido de inmovilidad que conlleva el modelo de gestión burocrática, también contiene, otros sentidos complementarios como el de ineficacia o ineficiencia. La gerencia de los directivos se considera como “gestión por resultados” y, entonces, a la centralidad dada a la “toma de decisiones”, se le suma la de implementación y, especialmente, la de evaluación de las acciones (Pérez y Alonso 1997: 21-23).

La *accountability* es buena para la educación pues al hacer partícipes a los interesados y enfocarse hacia los resultados, concentra la atención de todos los involucrados en la necesidad de lograr mejoras (McMeekin 2006: 43). Impone fuertes exigencias a las escuelas y sistemas, la información debe fluir libremente y debe haber formas flexibles y sensibles de intervenir para ayudar a mejorar a las escuelas con desempeño insuficiente, y si un sistema de *accountability* está bien diseñado e implementado, puede motivar y alentar a las escuelas a mejorar su propio desempeño y desplegar sus mejores esfuerzos para producir buenos resultados. En especial la motivación a los maestros, directores y otros involucrados a evaluar su propio trabajo y desempeño redunda en reconocer que siempre hay cabida para el mejoramiento (McMeekin 2006: 44). Pero también es una nueva forma de control estatal donde se fijan objetivos o lineamientos de las políticas y se supervisan los resultados, creando

además las condiciones para implantar y diseminar el poder autorregulador del mercado (Miranda y Lamfri 2008: 208).

## **2.6. La autogestión educativa**

El término autogestión aparece en el lenguaje político en los años sesenta en los medios intelectuales de la izquierda francesa, insatisfecha con las realizaciones concretas del socialismo burocrático soviético y encuentra sus fundamentos filosóficos en diversas fuentes del siglo XIX. El término fue inicialmente utilizado para hacer referencia a una forma de organización de la empresa productiva. Sin embargo, rápidamente se extendió al terreno político y al educativo, y en este el ámbito, ha ido asociadaa autodeterminación, autonomía, autoformación. Las corrientes pedagógicas y experiencias son diversas, y enfatizan elementos autogestionarios en una diversidad de aspectos de la educación: algunas se enfocan en el proceso educativo en sí, otras priorizan elementos vinculados con la participación de la comunidad educativa en el gobierno escolar (Jaimovich 2005: 3-4). Para que la escuela sea democrática hace falta también que los ciudadanos tengan el poder de definir los objetivos educativos y de asumir la gestión de las instituciones educativas" (UNESCO 1981: 20).

Cuando la escuela se mueve con independencia pero con financiamiento del Estado, suele argumentarse, desde una perspectiva crítica, que son modalidades de privatización de la educación en un sentido ideológico, al responder a intereses particulares (sean estos económicos, filantrópicos o políticos) y de este modo, son los razonamientos propios de la esfera privada en el campo educativo (Saforcada 2006a: 47). Pero hay un riesgo, que la autonomía, lejos de ser la tan idealizada autorización para desarrollar la libertad y la creatividad didáctica, se convierta en una trampa y



debería ser calificada como "abandono y falta de compromiso" (Grimson y Tenti 2014: 165).

Las experiencias se han desarrollado en diferentes contextos históricos con fines y supuestos diversos. En años más recientes, hay posiciones neoconservadoras o neoliberales y hasta propuestas extremas, como los bonos educativos (vouchers), hasta más moderadas como las escuelas autogestionadas, conocidas como escuelas charter en los Estados Unidos (Jaimovich 2005: 4)

La autogestión pasa así a ser la toma de conciencia por la sociedad de que puede y debe renovarse profundamente. Hay paralelismo entre la autogestión a nivel de la empresa o de la unidad de producción y la autogestión a nivel de la escuela: son los interesados en un establecimiento los que tienen la facultad de intervenir directamente en su funcionamiento, aunque la definición práctica depende estrechamente, del contexto en el que está inserta (UNESCO 1981: 8 y 18).

Las ideas de autogestión y de autonomía escolar son lo suficientemente ambiguas como para abarcar bajo una misma denominación experiencias muy disímiles.

Un análisis del papel del Estado en diversas experiencias permite distinguir dos conjuntos: autogestión y autonomía escolar que surgen a partir de grupos organizados que crean sus propias escuelas y luego solicitan el reconocimiento estatal, en un movimiento *bottom-up* (como sería el caso del Movimiento de los Sin Tierra en Brasil), y otras donde la autogestión y/o autonomía se produce como consecuencia de una intervención estatal, en un movimiento *top-down* (Jaimovich 2005: 21).

Para Grimson y Tenti en el auge neoliberal, el proceso privatizador no pudo avanzar, pues los intentos de implementar las conocidas "escuelas charter (formas de autogestión con implicancias privatizadoras) o de arancelar las universidades públicas fueron desbaratados por la resistencia de la sociedad (Grimson y Tenti 2014: 161).

### 3. La recepción de las corrientes gerenciales en algunos países

América Latina ocupó un lugar neurálgico en el ciclo histórico que en las sociedades capitalistas se abrió en el último tercio del siglo XX, hoy denominado neoliberalismo<sup>77</sup>. No hubo otra región del planeta que tan claramente fuera laboratorio de prueba, puesta en escena y campo de juego (o de batalla) simultáneamente (Danani 2012: 60). El contexto de las reformas educativas fue el proceso de globalización, donde los gobiernos locales se plantearon cumplir con las políticas neoliberales impulsadas por los organismos financieros internacionales sin ningún tipo de restricciones (CTERA et al 2005: 43). Estas orientaciones propiciaban la eficiencia en la gestión escolar, la descentralización administrativa, financiera y pedagógica, la libertad de elección de los padres y el fortalecimiento local; estas nuevas formas se contrapusieron a la organización burocrática (Andrade 2012: 20).

Con la transformación del capitalismo regulado en capitalismo globalizado, se consolida la convicción neoliberal de que el Estado es el problema y el mercado la solución (Brunet y Altaba 2010: 39). El juego de la competencia entre la oferta y la

---

<sup>77</sup> La relación entre globalización y reforma educativa en América Latina permite identificar siete perspectivas. La Economicista propone la adopción de políticas neoliberales que mejoren la competitividad económica de los países de la región sin cuestionar en absoluto las tendencias globales. Para las perspectivas de la Inserción Imperativa y la Integracionista, la competitividad económica sigue siendo importante, pero reconocen efectos negativos de la globalización y resaltan aspectos políticos y culturales de los procesos educativos. En la Perspectiva Humanista encontramos fuertes críticas a las consecuencias de la globalización, en particular el aumento de la desigualdad y el surgimiento de nuevas formas de exclusión. Las perspectivas Crítica Normativa y Crítica Analítica tienden a concentrar sus ataques en la mercantilización de la educación asociada al proceso de globalización económica, y al rol de los organismos internacionales en promover reformas que no responden a los intereses de los sectores mayoritarios de la población ni a las realidades locales. La Perspectiva de la Mundialización Alternativa, por último, plantea la posibilidad de una “planetarización” desde los actores de base y las organizaciones sociales y al servicio de la justicia social, opuesta a las tendencias neoliberales de la globalización económica. Es de destacar que ninguna perspectiva se muestra conforme con los resultados de las reformas educativas implementadas en la región en los últimos años (Gorostiaga y Tello 2011: 382-383).

demanda sin restricción alguna resulta absurdo, si se consideran las condiciones de desigualdad de América Latina en relación con los países desarrollados, donde la mitad de sus habitantes vive en situación de pobreza (López y Flores 2006: 2).

Las políticas de apertura económica, de ajuste presupuestario y de empequeñecimiento del Estado que se desarrollaron como parte de la agenda conservadora de los ochenta, si bien en Chile y Argentina comenzaron antes, tuvieron como principales estrategias el recorte del gasto público, la desregulación y las privatizaciones. En nombre del mejoramiento de los servicios y de la eficiencia en la administración, y en contra del monopolio del Estado burocrático, argumentos similares a los utilizados para defender la mercantilización de las escuelas (Pini y Anderson 1999:153-154).

En los años 90, se instaló un nuevo modelo de organización y gestión fundamentado en el capitalismo en formación (Krawczyk y Vieira 2007: 74) y los países latinoamericanos se embarcaron en reformas estructurales tendientes a modificar las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, considerándose al Estado como un obstáculo para el desarrollo (Jaimovich 2005: 2). Este proceso de reinención de la educación supuso la introducción de mecanismo de mercado en el campo educativo (Feldfeber 2009c: 30), busca un sujeto despolitizado y traduce los valores propios de la ética pública y cívica en la clave de la ética del libre mercado y del consumo (Villatoro 2014: 219). En este nuevo papel del Estado en el contexto neoliberal, coexistieron la descentralización financiera y administrativa del sistema y la centralización pedagógica ejercida desde la esfera nacional a través de la evaluación y la definición de las orientaciones curriculares<sup>78</sup> (CTERA et al 2005: 45).

---

<sup>78</sup> El otro mecanismo por el que se busca hegemonizar ideológicamente son las pruebas nacionales de evaluación. La utopía neoliberal en este plano es tener un ranking de escuela por las preferencias de los padres y la competencia interescolar organizada a través de la evaluación y así, se apuntan a desarrollar el principio de libre elección de las escuelas (CTERA et al 2005: 55). La evaluación ha sido utilizada para

Según Navarro, las reformas educativas han tenido intensidad y consistencia muy diversas. Durante los gobiernos de la Concertación desde 1990, Chile ha sostenido un ritmo consistente de reformas educativas más profundas que ningún otro país de la región y cuenta hoy con indicadores educativos sobresalientes, aunque ha enfrentado severos problemas para mejorar la calidad del aprendizaje. Argentina descentralizó el sistema educativo y efectuó un cambio curricular profundo, pero su ejecución ha sido desigual y algunos de los diseños iniciales han experimentado cambios y hasta reversiones, debido en parte a la volatilidad económica por la que ha atravesado el país (Navarro 2007: 433-434). México aún está pendiente de percibir las mejoras de las reformas a sus sistemas, caracterizados por receptor una sociedad con un alto grado de crispación y violencia.

Las líneas más extendidas fueron reformas institucionales (descentralización, autonomía de gestión y pedagógica de los centros escolares), sistemas nacionales de evaluación de aprendizajes, la focalización de programas compensatorios, los cambios curriculares, las condiciones de trabajo de los docentes, el incremento del financiamiento la educación básica y media y en algunos países nuevos esquemas de financiamiento (Cáceres 2011: 195).

Ni la descentralización (la Argentina) ni la descentralización y privatización (Chile) en la administración de la educación parecieron haber mejorado significativamente por sí mismas la eficiencia educativa (Carnoy, Cosse, Cox, Martinez, y Llanes 2004: 209).

---

enfatar los valores de la competitividad y el utilitarismo, los principios de la empresa privada y la exaltación del prestigio de las escuelas privadas, a las que los estudiantes migran ante la depauperación de las públicas (López y Flores 2006: 6).

### 3.1. Chile

La historia de la educación chilena señala que tradicionalmente el Estado financió y administró el sistema público, ofreciendo educación gratuita a todos (Cáceres 2011: 168). Según apuntan Carnoy, Cosse, Cox y Martínez, en la época del golpe de Estado militar en Chile en 1973 encabezado por Augusto Pinochet, el sistema de educación de Chile era uno de los más avanzados de América Latina. En 1980, el gobierno militar inició una reforma de gran envergadura. Primero transfirió la responsabilidad de las escuelas públicas desde el ministerio a los municipios, los maestros perdieron su status de funcionarios públicos, se les transfirió a los contratos municipales, los edificios de las escuelas y los terrenos fueron transferidos al control municipal (Carnoy, Cosse, Cox y Martínez 2004: 513-514) y se estableció el financiamiento a la demanda sobre la base de Unidades de Subvención Escolar por alumno (Feldfeber 2009c: 39). Tales reformas de desconcentración territorial y funcional introdujeron incentivos y mecanismos del mercado y la competencia en un sector originariamente burocrático y centralizado (Blanco et al 2009: 88).

El caso chileno puede considerarse paradigmático de esta generación de reformas, por implementar radicalmente y de manera temprana estrategias de privatización y descentralización (Cáceres 2011: 208), siendo el laboratorio continental en la aplicación de las reformas (López y Flores 2006: 4), y el pionero en establecer el sistema de financiamiento a la demanda. Más adelante, a partir de 1993, se estableció un sistema de financiamiento compartido que incentivaba el cofinanciamiento o aportes por parte de las familias. Esa descentralización se dio en una lógica unitaria del poder político, y permitió una mayor participación del sector privado en la gestión educativa pública (Krawczyk y Vieira 2007: 71), y las últimas dos décadas del siglo XX,

equivalen a un periodo de fuerte intervención estatal bajo paradigmas diferentes: uno de mercado o de "modelos de elección", y otro de Estado o "modelos de integración" (Cox 2004:75).

Los propósitos gubernamentales tras las políticas descentralizadoras y privatizadoras fueron: mayor eficiencia en los recursos a través de la competencia entre establecimientos por matrícula; traspaso de funciones ministeriales a los municipios; disminución del poder gremial; mayor participación del sector privado en la provisión de la educación; y mayor cercanía de la educación técnico - profesional a los ámbitos económicos (Blanco et al 2009: 88).

El sistema educativo chileno evolucionó desde un esquema de fuerte y directa responsabilidad en la oferta, ejercida en términos centralizados, a un replanteamiento del rol del Estado, en un sentido de descentralización, según la cual se privilegia la libertad educacional y se estimula la iniciativa privada (Blanco et al 2009: 89-90). También en ese periodo se utilizó instrumentos legales e incentivos de mercado para estimular la creación y el crecimiento de escuelas privadas con financiamiento estatal. En 1990, y luego de más de década y media de política autoritaria y una década de economía neoliberal, un gobierno democrático de una alianza política de centroizquierda inició una nueva agenda y concedió un estatuto protegido y nacional al profesorado (Cox 2004:75).

La segunda parte de la reforma se realizó durante el gobierno de Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda y este cambio no significó la modificación del modelo económico social y el nuevo gobierno mantuvo la privatización impuesta por la dictadura (López y Flores 2006: 5).

En el marco de la descentralización del sistema, en la ciudad de Santiago de Chile, el municipio de Las Condes llevó adelante una experiencia única en materia

educativa: el traspaso de los colegios a los propios docentes. Significando esto la transferencia de la administración de los establecimientos educativos en concesión a asociaciones de profesores (Blanco et al 2009: 92).

En 2005 se desarrolló el conflicto más grave que viviera el sistema educativo chileno en las últimas décadas (Cáceres 2011: 183). La crítica por parte de los estudiantes al sistema de financiamiento a la demanda fue uno de los motores de la “revolución pingüina”: es decir, la no gratuidad, importantes desigualdades y deficiencias en calidad y equidad, crecientes desventajas de las instituciones municipales (únicas totalmente gratuitas) en calidad frente a las de “financiamiento compartido”, creciente segregación por clase social entre escuelas y selección de estudiantes por parte de las instituciones privadas con financiamiento público (Bruni 2012: 141-142). Los estudiantes reclamaban por la gratuidad de un modelo institucional que fue considerado como ejemplar en América Latina. En ningún otro país las políticas educativas neoliberales se aplicaron en forma tan pura, extensa y duradera en todos los niveles. El conocimiento se convirtió en una mercancía y las clases más desfavorecidas sólo pudieron comprar una educación de mediana o baja calidad (Grimson y Tenti 2014: 187). Los préstamos a estudiantes eran parte de esta pesada mochila que los estudiantes querían alivianar o deshacerse y el problema central era cómo el país y sus ciudadanos deberían pagar por su educación superior (Edmunds 2013: 99 y 102).

En Chile, no hay evidencia de que el aumento de la eficiencia se explique por el incremento de la competencia entre escuelas ni de que el crecimiento relativo de escuelas de gestión privadas haya hecho a la enseñanza más efectiva que antes de la reforma (Carnoy, Cosse, Cox, Martínez, y Llanes 2004: 209). El caso del país sureño constituye un ejemplo elocuente en la región, y muestra que no se puede democratizar

sobre la base de un modelo de mercado sin modificar la base de exclusión social (Feldfeber 2012: 118).

Con la vuelta a la democracia, se produjeron cambios sustantivos, y se pasó de un "Estado subsidiario" que gasta lo menos posible en educación y limita su papel casi exclusivamente a la asignación de recursos a sostenedores de colegios, a un "Estado promotor", responsable de la calidad y equidad de la educación, y aunque la nueva ola de reformas implicó ruptura pero también continuidad. Ninguna de las distintas estrategias políticas de reforma, que podrían calificarse como estatista descentralizadora en el caso argentino, o mercantilizadora en el chileno, han bastado hasta la fecha para alcanzar niveles internacionalmente aceptables en los aprendizajes según las pruebas PISA (Cáceres 2011: 168, 216).

### **3.2. México**

Las primeras manifestaciones de la educación como “uno de los derechos del ser humano”, aparecen formuladas por primera vez en México en el siglo XIX, como parte de un conjunto de “derechos del hombre”, una expresión clásica del liberalismo reinante (Aboites 2012: 365). En este país, en efecto, la educación básica está regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y la Ley General de Educación de 1993 cuya modificación más reciente fue en 2014. Originalmente la educación básica incluía la educación primaria y podía ser impartida por el Estado y los particulares (excluyendo las instituciones religiosas), siendo la obligatoriedad, laicidad y gratuidad, los principios fundamentales. Posteriormente, se integraron a la educación básica los niveles de secundaria en 1993 y de preescolar en 2002 (Hor bath y Gracia 2016: 188).



La reforma de 1934 recogió algunos elementos de 1917, como la gratuidad, el carácter laico y oficial de la educación, destacó el papel protagónico del Estado, limitando severamente la instrucción privada e intereses comerciales y religiosos, y la educación oficial sería “socialista”<sup>79</sup>. Esta definición del derecho a la educación marcó el desarrollo durante el siglo XX, en 1946 se elimina la palabra “socialista” y aunque permite una acotada educación privada, excluye de ella a los intereses empresariales (Aboites 2012: 367-368).

La revolución que llevaron a cabo masas de analfabetas cambió el panorama e inició una radical ampliación del sistema escolar, y respaldada por una reforma constitucional que hizo responsable al Estado, el país creció como nunca antes en su historia. Pero también comenzó el anquilosamiento del proyecto de país y su educación propiciado por la crisis económica, el corporativismo del Estado, la burocratización y el profundo autoritarismo. Hay tres grandes momentos de la historia mexicana donde se generan cambios significativos: la reforma de 1857, la de 1934 y las de los años noventa (1992 y 1993), incluyendo como parte de este último periodo la modificación sobre la obligatoriedad de la educación media superior (2012) (Aboites 2012: 361, 369-370).

En la segunda mitad del siglo XX México entra al “milagro petrolero” donde se supuso que el país desprendería una bonanza nunca vista y con un progreso irreversible. De una deuda externa “aceptable” o “racional”, pasó a ser inmensamente amplia e impagable y así el “milagro mexicano” se hizo cenizas (Lara 2012: 10). La caída en los precios del petróleo, el alza en las tasas de interés por la deuda externa a fines de los años setenta, llevaron al país a una aguda crisis económica durante los primeros años de

---

<sup>79</sup> Es una reforma que se da precisamente en el momento en que, desplazadas del poder del Estado la Iglesia y la aristocracia terrateniente, se establece un nuevo acuerdo social con campesinos, obreros y sectores populares (Aboites 2012: 367-368).

la década siguiente<sup>80</sup>. El gobierno de Miguel de la Madrid solicitó ayuda a organismos internacionales y su solicitud fue atendida mediante la firma de una «carta de intención» supervisada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (Alcántara 2008: 149). En 1983 aplicó la política económica de ajuste gubernamental que redujo la matrícula de educación básica, dispuso la descentralización y apertura de la educación a los particulares, participación empresarial en el currículo, inclusión de la moral religiosa en las escuelas públicas y otras semejantes (Aboites 2012: 371).

La existencia de políticas neoliberales en lo económico, tuvieron su inicio a principios de los años ochenta con un «ajuste estructural» que continuaron como «políticas modernizadoras» y, con algunas variantes, están vigentes hasta nuestros días, a pesar que desde el año 2000 dos administraciones de corte político diferente han ocupado el gobierno en México y las políticas neoliberales en lo económico aplicadas a la educación no han sido efectivas para modificar la situación imperante desde hace veinticinco años (Alcántara 2008: 148-149, 163).

Se vinculó la reforma del Estado benefactor a uno de corte neoliberal en el sistema educativo con el discurso modernizante. Se inició con Miguel de la Madrid, se generalizó con Carlos Salinas de Gortari con el "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", Ernesto Zedillo la profundizó y Vicente Fox impuso el programa "escuelas de calidad" (López y Flores 2009: 1067).

Las estadísticas disponibles revelan una deficiente cobertura escolar, altos niveles de deserción, analfabetismo e imposibilidad de asistir a la escuela por la situación laboral de un amplio sector del estudiantado. Una dimensión de la crisis sistémica durante los

---

<sup>80</sup> La situación pareció agravarse aún más debido a que en 1985 el país sufrió los embates de uno de los más fuertes sismos de su historia, con una magnitud de 8,1 en la escala de Richter, el cual provocó enormes pérdidas humanas y materiales y afectó considerablemente la economía del país (Alcántara 2008: 150).

gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, ha sido la educativa y se está muy lejos de salir de ella. Antes bien, se ha entrado en un tobogán y México se ha quedado a la zaga (Villatoro, 2014: 215-216). El principal instrumento de la política educativa en el país es el programa sectorial de educación elaborado cada sexenio y estrechamente vinculado con el plan nacional de desarrollo, donde se fijan las políticas, mecanismos y acciones en la materia, y la meta nacional de México con Educación de Calidad, con los objetivos de calidad, mayor cobertura, inclusión y equidad (Horbath y Gracia 2016: 180-181 y Alcántara 2008: 149)

En 1992 se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que receptó la participación de inversionistas y empresas en la educación, poniendo en entredicho la educación como responsabilidad pública estatal y patrimonio social. En 1993 se modificó la Constitución, desapareciendo las limitaciones a particulares, Iglesia y empresas en la educación y se volviéndose ambigua la responsabilidad del Estado. Se aprobó la Ley General de Educación que norma la descentralización, la evaluación y la creación de escuelas privadas. Finalmente, en 1994 México ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), obligándose a implementar sus recomendaciones educativas y a colaborar con las evaluaciones PISA, terminando así la larga etapa de 60 años de ampliación acelerada del derecho a la educación (Aboites 2012: 371-372).

El país del Norte tiene una larga e intensa historia con el Banco Mundial. Desde 1949, obtuvo 316 préstamos, constituyéndose en el segundo país de la región –después de Brasil– en cantidad de proyectos financiados por esa institución<sup>81</sup>. Las coincidencias

---

<sup>81</sup> Vincula el crecimiento económico de México con la necesidad de expansión y mejora de la calidad y eficiencia de la educación y a la «modernización» de la formación profesional. En los últimos años, el Banco afirma que, aunque México ha expandido las tasas de escolaridad en educación básica, persisten

entre los procesos mexicano y argentino constituyen un ejemplo claro del carácter homogeneizante de las medidas (Vior y Oreja 2015: 221-222, 230).

### **3.2.1. Reformas signadas por la violencia**

Las reformas del Estado, impulsadas desde el Consenso de Washington y la aplicación de sus recetas trajeron un mayor empobrecimiento de la población, salarios más bajos para los trabajadores y una reducción fundamental en la inversión educativa (Garcés y Mateos 2012: 206). Un cambio tan radical de protagonistas y de orientación produjo resistencias sociales inmediatas, y se libraron duras batallas por el derecho a la educación en el contexto neoliberal y desde el comienzo de los años ochenta aparecieron las protestas. A mediados de la década de los noventa, al calor de la rebelión zapatista (1994), las protestas y los movimientos se agudizaron (1995) y las protestas estudiantiles contribuyeron a poner en la agenda de la discusión nacional la problemática de los jóvenes sin escuela (Aboites 2012: 376-378). La política estatal fue reprimir a los estudiantes de las normales rurales, como en Mexe (en Hidalgo), o Ayotzinapa (en Guerrero), donde en noviembre de 2011 la represión estatal dejó como resultado la muerte de dos estudiantes. Aun están desaparecidos 43 alumnos normalistas. Es por estas razones que el estudiantado se ha unido al magisterio organizado principalmente en la CNTE (Villatoro, 2014: 218). Las reformas han producido una nueva gama de problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, así como una combinación inestable de consensos, rechazos, expectativas, incertidumbres y viejas prácticas que apenas empiezan a explorarse (Zorrilla 2002: 1-2).

---

importantes problemas relacionados con la calidad y relevancia de los aprendizajes e insiste en la necesidad de incrementar la participación del sector privado en el nivel (Vior y Oreja 2015: 221-222).

Es el momento de mayor violencia física y mental desde la Revolución Mexicana de 1910, que dejó más o menos un millón de muertes y muchos heridos y una considerable destrucción por todo el territorio nacional. Las violencias<sup>82</sup> van desde lesionar los derechos humanos y civiles hasta el desempleo, la falta de justicia, la inequidad, el repunte de la pobreza-miseria y el abuso sobre los ecosistemas (Lara 2012: 7).

### **3.2.2. El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB)**

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) creó el Programa Nacional para la Modernización Educativa. Poco después se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), una de las reformas más importantes al sistema (Alcántara 2008: 153-154) que abrió un nuevo capítulo en la historia y ha permanecido como política de Estado a lo largo de tres administraciones federales consecutivas. El Acuerdo fue firmado en 1992 por cuatro actores: el presidente de la república, 31 gobernadores de los estados, el secretario de Educación Pública y la líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). El sistema educativo básico a reformar mostraba signos inequívocos de centralización, una excesiva carga burocrática, y señales claras de agotamiento. Tuvo tres lineamientos estratégicos básicos: aumentar los recursos y mejorar la labor del maestro, reformular los contenidos y materiales educativos y recobrar el deteriorado prestigio de la función docente (Alcántara 2008: 158-160).

---

<sup>82</sup> Ahora en las escuelas a la vez que se realizan simulacros preventivos contra desastres naturales, también se hacen simulacros para defenderse de ataques de la delincuencia/criminalidad presente en todo el país. Las mismas escuelas han sido escenarios de este tipo de violencias y ya contamos varias víctimas mortales (Lara 2012: 7-8).

Del mismo modo que en Argentina, la transferencia de los servicios se implementa mediante acuerdos entre el gobierno central y los estatales (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 84). Al ingresaren una reforma compleja producto de una decisión político-legislativa, se descentraliza un sistema altamente centralizado<sup>83</sup>, se renueva el currículo, crea programas compensatorios y nuevas formas de financiamiento, ingresa la evaluación, hace obligatoria la secundaria y amplía el calendario escolar. Se inserta en un contexto más amplio de la Reforma del Estado mexicano y significa uno de los pactos políticos más importantes del siglo XX: descentralización del sistema y una reforma curricular y pedagógica para la educación básica y la formación de maestros (Zorrilla 2002: 1-2).

El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) fue el primero en provenir de un partido político de oposición, el conservador Partido de Acción Nacional (PAN), después de casi siete décadas de dominio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien reconoció que el avance de las reformas había sido insuficiente (Alcántara 2008: 155).

Finalmente, el mismo año en que se establecía la Ley Federal de Educación y el sistema de evaluación en Argentina, México promulgaba su Ley General de Educación y ponía en marcha el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 85).

Durante los dos sexenios gubernamentales de 2000 a 2012, no se le dio a la educación la importancia que debe dársele, pues las prioridades fueron otras: el rescate de las empresas corporativas, el apoyo a los grandes empresarios y la lucha contra el narcotráfico (Villatoro 2014: 216).

---

<sup>83</sup> Está definida y regulada desde el centro, es decir, es una “descentralización centralizada”. México avanzó de un nivel central a un nivel intermedio en la toma de decisiones, de manera similar a Argentina (Zorrilla 2002: 6).

La Reforma Educativa de 2013 se planteo como finalidad la mejora de la educación, tanto a nivel básico como superior con tres ejes: 1) la modificación de la Ley General de Educación, que establece la obligatoriedad del nivel medio superior y la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; 2) Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; 3) Ley General del Servicio Profesional Docente, que regula la evaluación de los docentes. Esta última ha generado rechazo y movilizaciones por parte del magisterio por considerarla una ley laboral que lesiona sus intereses. Asimismo la reforma en su conjunto ha sido criticada por especialistas (Villatoro 2014: 211-212).

A diez años de este amplio y complejo proceso de reforma se puede afirmar que sus efectos han sido positivos en el incremento de la matrícula, en el mejoramiento de los indicadores de eficiencia terminal y en los índices de absorción, aunque a pesar del impulso renovador de la reforma educativa de la última década del siglo XX, los resultados no han sido los esperados (Zorrilla 2002: 6-8).

### **3.3. Argentina**

En el campo de la educación, en la Argentina, público fue equivalente a estatal (Serra 2009: 99), y la expansión de la matrícula a lo largo del siglo XX no fue producto de la acción de los particulares, sino del Estado, agente principal de esta política (2002:130). Por eso, lo público se asociaba a lo estatal en términos del interés común (Feldfeber, Saforcada y Jaimovich 2009: 100).

La expansión cuantitativa de la educación básica se desarrolló al amparo de la Ley N° 1420, sancionada en 1884, que consagró los clásicos principios de obligatoriedad, gratuidad y laicidad. Durante las últimas décadas del siglo XIX y la

primera mitad del siglo XX, la educación básica argentina alcanzó un desarrollo cuantitativo notable y, si bien no existen mediciones cualitativas comparables con las actuales, se asume que la calidad de la educación también alcanzó resultados significativamente altos (Tedesco y Tenti 2001:15). Al igual que Chile y Uruguay, Argentina había alcanzado altos niveles de escolarización y bajas tasas de analfabetismo antes que el resto de los países de América Latina (Vior y Oreja 2015: 223).

En el periodo, donde se sanciona la Ley 1420, no hay un sistema jurídico de la enseñanza ni un sistema educativo nacional (Martínez 1986: 13-14) ni tampoco un sistema administrativo y burocrático. Después, hay una etapa de por lo menos tres décadas hasta constituirse definitivamente como aparato burocrático y como sistema de instrucción pública, con hegemonía estatal y subsidiariedad privada y con una estructura fuertemente centralizada. El Estado, a través del sistema educativo tendía a la construcción y consolidación del estado-nación (Pérez y Alonso 1997: 4 y 11). En el imaginario argentino existe la idea que en el pasado la educación era mucho mejor que hoy: en esa época perfecta, era una sociedad completamente educada. Ahora bien, una cosa es decir que antes estábamos mejor posicionados, y otra muy distinta es creer que la sociedad en general tenía más acceso al conocimiento (Grimson y Tenti 2014:29-30)

En materia de administración educacional, es un país con tradición federal formal, pero con componentes de una fuerte centralización, a pesar de muchos esfuerzos en contrario (Gajardo 1999: 19). Coexiste, en mundos no conectados, la vieja escuela pública gratuita distribuida por todo el territorio nacional, como modelo de sociedad integrada, junto con nuevas escuelas privadas de élite para atención de las demandas de sectores medio-altos (Carli 2014: 113).

La dictadura militar (1976-1983) creó las condiciones materiales y políticas para el desarrollo de las reformas neoliberales de los '90, a través del retroceso del PBI per



cápita, la distribución regresiva del ingreso y la conformación del régimen de acumulación financiera (CTERA et al 2005: 28). El peculiar "Estado Benefactor" argentino fue desmantelado prácticamente sin resistencias. Sus promesas incumplidas y sus manifestaciones poco felices (burocratización, corrupción, ineficiencia, clientelismo político, corporativismo) y una campaña de desprestigio de lo público fueron los pilares del programa reformista inspirado en el neoliberalismo y el neoconservadurismo (Tenti 2007: 15-16).

Con el presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999), se aplicó una serie de medidas económicas y políticas en base a un diagnóstico que señalaba como ideal a una economía de mercado, plenamente integrada al mundo y una estricta disciplina fiscal. La política se vio estructurada en torno a tres ejes principales: i) Ley de Convertibilidad; ii) Reforma del Estado; y iii) Reforma del mercado (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 79). La crisis del empleo alcanzó una virulencia inusitada durante el régimen de convertibilidad y la tasa de desempleo prácticamente se duplicó entre 1992 y 1994.

Estas tendencias determinaron que la Argentina, tradicionalmente uno de los países con mejores indicadores socioeconómicos dentro de América Latina, perdiera posiciones durante el período analizado (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 80). Para los tecnócratas locales la solución para elevar la calidad educativa exigía una redefinición del papel del Estado centrado en la evaluación del sistema; una reforma profunda en la organización escolar; el establecimiento de nuevas formas de financiamiento basadas en la demanda; la introducción de incentivos; el otorgamiento de autonomía a la escuela; la implementación de políticas públicas gestionadas por organizaciones no estatales; la libertad de elección a los padres; la definición de una carrera docente basada en el mérito y la modificación de su régimen laboral (Feldfeber 2003: 924-925).

El Pacto Federal Educativo Argentino (1994) estableció el financiamiento de la Ley Federal de Educación, y el Plan Social Educativo (1993) tenía como objetivo mejorar la infraestructura y la calidad educativa. Resulta extraña una política centralizada en medio de un contexto descentralizador y focalizada, en contraste con la cobertura social generalizada que planteaba el modelo de Estado de Bienestar (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 83).

El informe «Argentina. Reasignación de los recursos para el mejoramiento de la educación», del Banco Mundial<sup>84</sup> publicado en 1991, es una síntesis de las políticas luego implementadas: acciones focalizadas en la población más pobre, transferencia del nivel medio a las provincias, establecimiento de un sistema de evaluación y reforma de la educación superior (Vior y Oreja 2015: 223).

México y Argentina extendieron la obligatoriedad a 12 y 13 años, respectivamente, tomando en consideración el sistema de educación media superior. En Argentina, la extensión en la matriculación que produjo la segunda no fue tomada en cuenta como gasto educativo creciente que tendrían que afrontar las provincias. México, por su parte, careció de una reforma curricular en el nivel secundario y una redefinición de la educación media superior (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 87)

La legislación de la reforma: Ley de Transferencias, Ley Federal de Educación y Ley de Educación Superior (1995), se impuso a pesar de las resistencias, demandas y reclamos formulados por amplios sectores de la sociedad. Las políticas de Nueva Derecha impulsadas en Argentina en la década de los noventa afectaron el aparato productivo y áreas esenciales como salud, educación, ciencia y tecnología. El saldo de

---

<sup>84</sup> Junto a Brasil, México y Colombia, Argentina es uno de los cuatro países de la región que han recibido mayor cantidad de préstamos del organismo. De un total de 209 proyectos, financiados a partir de 1961, 31 se han destinado íntegra o parcialmente a educación. El primero se aprobó en 1980, durante la última dictadura militar (Vior y Oreja 2015: 223).

la década fue el aumento de la deuda externa (Vior y Oreja 2015: 224, 226). Aun así, después de las reformas de los noventa, se mantuvo la separación entre la prestación pública y privada del servicio educativo y se preservó la función tradicional del "estado docente" (Cáceres 2011: 208).

Los documentos del BM referidos a Argentina, posteriores a 2002, hacen referencia a la profunda crisis sufrida por la mayoría de la población y a sus consecuencias como si fueran fenómenos casuales que no tuvieran relación alguna con las políticas económicas recomendadas por el organismo para toda la región. Según el Banco, es su intención respaldar la «agenda de desarrollo» de la Argentina, en lugar de imponer «recetas desarrolladas en Washington» (Vior y Oreja 2015: 227, 229).

Los procesos de reforma, en medio de crisis económicas, de financiamiento y sociales, llevaron a que los resultados no fueran los esperados. En México, al igual que en Argentina, el peso del gobierno central siguió siendo excesivo y al basarse el financiamiento en la coparticipación, sus desigualdades intrínsecas se han transferido al sistema educativo. En síntesis, pese al sostenido deterioro del contexto socioeconómico, se ha verificado un proceso de masificación diferenciado en términos cualitativos. Las barreras estructurales aún no han sido superadas y el acceso igual y universal sigue sin lograrse. Una vez más, las políticas aplicadas parecen no haber resuelto los problemas de calidad y equidad, defectos endémicos en ambos sistemas (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 89, 90).

### **3.3.1. Las descentralizaciones y transferencias a las provincias**

La descentralización educativa por la transferencia de responsabilidades administrativas y financieras a las provincias ha producido una especie de "devolución

limitada" (Rhoten 2004: 319) y fue un traspaso de las escuelas a los niveles provinciales, pues no fue una verdadera transferencia de poderes y responsabilidades (Blanco et al 2009: 13).

El gobierno militar fue el promotor de la descentralización de la educación primaria (Navarro 2007: 441-442) y al final de la década de los 60, el gobierno de facto dio los primeros pasos para descentralizar las escuelas nacionales a las provincias. Sin embargo, en 1973, el presidente Perón tuvo que abandonar el proceso debido al reducido apoyo de las provincias (Rhoten 2004: 280). La primera descentralización fue en 1978, se hizo sin consentimiento de las provincias y demostró la incapacidad de éstas para financiar las escuelas que se les transfirieron. El gobierno federal no cumplió con el financiamiento (Lópezy Flores2006: 5).

Durante el período de gobierno del presidente Menem, se llevaron a cabo reformas muy significativas en otros ámbitos de la vida nacional. Apertura económica, privatizaciones de empresas y servicios públicos, achicamiento del Estado, la política de convertibilidad, modificaron profundamente el contexto institucional y social del país. Sin embargo, sería difícil afirmar que la transformación educativa fue un componente del programa de gobierno, acoplado y coherente con las orientaciones y decisiones en política económica e institucional. Esas nuevas realidades ocasionaron un debilitamiento a las instituciones públicas en beneficio de las iniciativas e intereses "privados" (Tenti 2007: 16, 26). En este marco de intensificación de la reforma neoliberal, el gobierno fundamentó estas medidas en términos de la lógica del "Estado eficiente" y del "libre mercado" (Rhoten 2004: 280). De tal manera, en 1992, se transfirieron las escuelas secundarias e institutos terciarios del gobierno nacional a las provincias, respondiendo principalmente a razones financieras de la reestructuración del Estado en línea con las orientaciones del Consenso de Washington (Gorostiaga 2011:

252), excepto las universidades (CTERA et al 2005: 108-109). Todo esto apareció como parte de un programa de austeridad fiscal de un gobierno central ansioso por liberarse de responsabilidades de gasto (Navarro 2007: 441-442). Con el antecedente del Congreso Pedagógico Nacional, se sancionó la Ley N° 24.049 de Transferencia de Servicios Educativos de la Nación a las Provincias y Ciudad de Buenos Aires. El Estado Nacional encontró, en un principio, resistencia por parte de los gobiernos provinciales con el argumento que no se les podía imponer coercitivamente la responsabilidad sobre las escuelas medias, pues la Constitución Nacional sólo hace referencia a la educación básica<sup>85</sup> (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 81-82).

La transferencia convive con el mantenimiento de una fuerte dependencia en relación al gobierno nacional. Fue mínima la posibilidad de debate y negociación de la mayoría de las provincias (Krawczyk y Vieira 2007: 66). Las etapas de reconfiguración de la estructura estatal impulsadas, tanto en Argentina como en México, por ejemplo, propiciaron el marco lógico para las profundas reformas acontecidas en los sectores educativos de ambos países durante los años 90 (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 81).

Se fundamentaron en la necesidad de “corregir” un sistema altamente centralizado y se legitimaron en el “federalismo” y promoción de mayores niveles de participación. La descentralización, que comienza a perfilarse en 1956 y que se resolvió en forma efectiva, con la transferencia de todas escuelas de nivel primario y medio (Pérez y Alonso 1997: 11-12), fue sólo un eslabón del proceso de reforma educativa (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 82).

---

<sup>85</sup> La preocupación fundamental recaía sobre la cuestión del financiamiento y hubo dos posturas contrapuestas: aquellos que consideran la descentralización educativa como un medio para garantizar la oferta en función del contexto y las necesidades locales; y aquellos que suponen la descentralización como medida de ajuste del gasto público nacional (Formichella, Krüger y Rojas 2009: 82).

### **3.3.2. Ley Federal de Educación**

En coincidencia con casi todos los países de América Latina, el neoliberalismo argentino se caracterizó por la construcción de un Estado mínimo con una reingeniería estatal bajo la retórica de lograr un Estado eficiente (Feldfeber y Gluz 2011: 341). De ese modo, la hegemonía neoliberal en educación produjo una mercantilización del sistema con características neoliberales y neoconservadoras con importantes efectos en las configuraciones institucionales (Araya y Yuli 2009: 89-90).

La redefinición del sentido histórico asignado a la educación pública se plasmó en la legislación (Feldfeber 2009b: 39, 117). Se introdujeron nuevos modelos de gestión del sistema y de las instituciones escolares y hoy se yuxtaponen el modelo burocrático tradicional y el "nuevo gerencialismo", redefiniendo el trabajo y el perfil profesional de los docentes construido sobre el modelo organizacional burocrático (Miranda y Lamfri 2008: 201)

La reforma educativa en la Argentina se inicia formalmente con la sanción de la Ley Federal de Educación que dispuso: reforma de la estructura de niveles del sistema educativo y extensión de la obligatoriedad al segundo año del nivel inicial (5 años de edad) y al octavo y noveno año de la Educación General Básica; renovación del currículo; un sistema nacional de evaluación de la calidad; políticas compensatorias; modernización de la gestión institucional. A través de intervenciones para introducir cambios en los estilos de gestión orientados a desburocratizar; y aumento de la inversión (Tedesco y Tenti 2001:2-4) en las cuestiones más relevantes.

Fue la primera ley nacional que abarcó todo el sistema educativo. El Pacto Federal Educativo, Ley N° 24.856 (1997) fue la herramienta para concertar federalmente las acciones y los recursos. La Ley N° 24.521 de Educación Superior

(1995) que plasmó un modelo de estado evaluador asociado a la lógica de mercado y se modificó, en la Reforma Constitucional de 1994, la cláusula acerca de las leyes de organización y de base del sistema educativo que debe sancionar el Congreso que incluye juntos los principios de gratuidad y equidad (art. 75, inc. 19) (Feldfeber y Gluz 2011: 342).

Redefinió el rol docente del Estado, trasladó la responsabilidad a las jurisdicciones a la par que recentralizó mecanismos de control en manos del gobierno nacional; profundizó las diferencias entre las jurisdicciones y la fragmentación del sistema; agudizó los irresueltos problemas del federalismo; deslegitimó el saber de los docentes frente al saber de los expertos y colocó a los estudiantes en condición de pobreza en el lugar de sujetos asistidos (Feldfeber y Gluz 2011: 343).

Una de las peculiaridades de las reformas es que han sido conceptualizadas simultáneamente desde las políticas neoliberales y desde los estilos burocráticos tradicionales. Así, por ejemplo, la literatura educativa de orientación neo-liberal no reconoce la reforma argentina como propia (Tedesco y Tenti 2001:25). Pese a que las apariencias indican la terminación de un ciclo político en el marco de un régimen democrático, la mayoría de las reformas han venido para quedarse (Cáceres 2011: 161).

### **3.3.3. Ley Nacional de Educación**

La sanción en 2006 de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional que derogó a la Ley Federal de Educación, marcó un quiebre y evidencia tanto elementos de ruptura como continuidades. Conceptualizó a la educación como bien público y como derecho social y la centralidad del Estado en la garantía de este derecho. Estos principios se yuxtaponen con la formulación de la educación como un derecho personal y con el rol

de la familia como agente natural y primario tal como lo establecía la Ley Federal de Educación (Feldfeber y Gluz 2011: 345-347).

Los principales cambios fueron el mantenimiento del rol central del Estado, la definición de una estructura unificada para todo el país, la extensión de la obligatoriedad al ciclo secundario, y no se vuelve atrás con la descentralización implementada en la década anterior, ni se altera el mecanismo tradicional de subvención a la escuela privada (Cáceres 2011: 164-165).

Entre otras normas de relevancia pueden citarse: Ley N° 25.864 de Garantía del salario docente y 180 días de clase (2003); Ley N° 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente (2004); Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional (2005); Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (2005); y Ley N° 26.150 de Educación Sexual Integral (2006). Se observa un cierto interés por distanciarse de la retórica neoliberal de la década anterior pero sin propiciar cambios sustanciales (Vior y Oreja 2015: 228). La nueva Ley sostuvo la concepción de que todas las escuelas son “públicas”, centrando las diferencias en la gestión: estatal o privada y sobre esa definición, se incorporaron dos nuevos tipos de gestión: las escuelas de gestión social y cooperativa, reconociendo de este modo las experiencias educativas de organizaciones de la sociedad, incluidos los nuevos movimientos sociales (Feldfeber y Gluz 2011: 348).

En el contexto de Reforma del Estado y descentralización, privatización y desregulación de los servicios sociales, el Estado Nacional redefinió su rol histórico en materia educativa, a la vez que la educación fue visualizada principalmente como un servicio antes que como un derecho social. La definición de un ámbito de educación pública estatal supuso, por oposición, la definición de la educación pública no estatal (Feldfeber 2009b: 117).



## BIBLIOGRAFIA

ABOITES, Hugo (2012), "El derecho a la educación en México. Del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 17, núm. 53, abril-junio, 2012, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito Federal, México, en <http://scielo.unam.mx/pdf/rmie/v17n53/v17n53a3.pdf> Última consulta: 22 de julio de 2016

ALCÁNTARA, Armando (2008), "Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006", *Revista Iberoamericana de Educación* N.º 48 (2008), en <file:///C:/Users/Usuario/Documents/Tesis%20Doctoral%202016/rie48a07.pdf> Última consulta: 22 de julio de 2016

ALVAREZ, Benjamín (2002), *Autonomía Escolar y Reforma Educativa*, en ALVAREZ, Benjamín et al. (2002) *Creando autonomía en las escuelas*, PREAL, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, (Santiago de Chile, LOM Ediciones)

ALVAREZ, Benjamín, WINKLER, Donald R. & GERHBERG, Alec, Ian, NAMO DE MELLO, Guiomar, SWOPE, John, SJ, JACIR DE LOVO, Ana Evelyn, CASTAÑEDA, Miriam, ARCIA, Gustavo & BELLI, Humberto, MANNO, Bruno, SEBRING, Penny Bender, VISSCER, Adrie J. (2002) *Creando autonomía en las escuelas*, PREAL, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, (Santiago de Chile, LOM Ediciones)

ANDRADE OLIVEIRA, Dalila (2012), *Educación y Justicia Social: entre el universalismo y los particularismos*, en GLUZ, Nora y ARZATE SALGADO, Jorge (2012), coord., *Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universo liberal a "los particularismos" neoliberales*, Universidad Nacional de General

Sarmiento, Colección Educación - Universidad Autónoma del Estado de México  
(Buenos Aires, DOCUPRINT S.A.)

ARATA, Nicolás y SOUTHWELL, Myriam (2014) comp. *Ideas en la educación latinoamericana: un balance historiográfico* (Buenos Aires, UNIPE Editorial Universitaria) en <http://editorial.unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2015/03/Ideas-en-la-educaci%C3%B3n-latinoamericana-I.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

BID (2007) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, LORA, Eduardo, editor, publicación conjunta del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones en [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/02/14/000333037\\_20120214030913/Rendered/PDF/387800REPLACEM0orm0in0Latin0America.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/02/14/000333037_20120214030913/Rendered/PDF/387800REPLACEM0orm0in0Latin0America.pdf) Última consulta: 3 de junio de 2016

BLANCO ETCHEGARAY, Agustina (1999) et al. *La Escuela protagonista*, (Buenos Aires, Temas Grupo Editorial SRL)

BRASLAVSKY, Cecilia (2004), *Reflexiones sobre el último ciclo de reformas educativas en el Cono Sur de América Latina*, en CARNOY, Martin, COSSE, Gustavo y COX, Cristián D. (2004), *Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*, BID / Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Grupo Asesor de la Universidad de Stanford (Buenos Aires, Akian Gráfica Editora S. A.)

BRASLAVSKY, Cecilia y COSSE, Gustavo (2006), "Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones", *REICE Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Año/Vol. 4, N° 2e, Red Iberoamericana de Investigación sobre Cambio y Eficacia Escolar,

Madrid, España, en <http://rinace.net/arts/vol4num2e/art1.pdf> Última consulta: 19 de mayo de 2016

BRUNET ICART, Ignasi y ALTABA DOLZ, Eugenia (2010), *Reformas educativas y sociedad de mercado*, (Laertes Editorial)

BRUNI CELLI, Josefina (2012), *Políticas públicas para el financiamiento de la educación*, Seminario Educación para transformar el país, en Educación para transformar el país/ Luis Ugalde coordinador... [et al.], Universidad Católica Andrés Bello (Caracas, 2012) En: <http://docplayer.es/9958222-Educacion-para-transformar-el-pais.html> Última consulta: 15 de abril de 2016

CACERES, Elsa Yolanda (2011), *Reformas educativas latinoamericanas. Análisis del impacto sociopolítico de las Reformas Educativas en la década de los noventa en Argentina, Chile y Uruguay* (Madrid, Editorial Académica Española)

CARLI, Sandra (2009), *Educación pública. Historia y promesas*, en FELDFEBER, Myriam et al. (2009), comp, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico)

CARLI, Sandra (2014). *La historia de la educación en la Argentina en el escenario global: comunidades interpretativas, historia del presente y experiencia intelectual*, en ARATA, Nicolás y SOUTHWELL, Myriam (2014) comp. *Ideas en la educación latinoamericana: un balance historiográfico* (Buenos Aires, UNIPE Editorial Universitaria) en <http://editorial.unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2015/03/Ideas-en-la-educaci%C3%B3n-latinoamericana-I.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

CARNOY, Martin, COSSE, Gustavo y COX, Cristián D. (2004), *Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y*

Uruguay, BID / Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Grupo Asesor de la Universidad de Stanford (Buenos Aires, Akian Gráfica Editora S. A.)

CARNOY, Martin, COSSE, Gustavo, COX, Cristián y MARTINEZ LARRECHEA, Enrique (2004), *Conclusiones e implicaciones para las políticas públicas*, en

CARNOY, Martin, COSSE, Gustavo y COX, Cristián D. (2004), *Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y*

*Uruguay*, BID / Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Grupo Asesor de la Universidad de Stanford (Buenos Aires, Akian Gráfica Editora S. A.)

CARNOY, Martin, COSSE, Gustavo, COX, Cristián, MARTINEZ LARRECHEA, Enrique y LLANES, Laura (2004), *Reformas educativas y financiamiento educativo en*

*el Cono Sur 1980-2000*, en CARNOY, Martin, COSSE, Gustavo y COX, Cristián D.

(2004), *Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*, BID / Ministerios de Educación de Argentina, Chile y

Uruguay. Grupo Asesor de la Universidad de Stanford (Buenos Aires, Akian Gráfica Editora S. A.)

COX, Cristián (2004), *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del Siglo XX: compromiso público e instrumentos de Estado y mercado*, en CARNOY,

Martin, COSSE, Gustavo y COX, Cristián D. (2004), *Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*, BID /

Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Grupo Asesor de la Universidad de Stanford (Buenos Aires, Akian Gráfica Editora S. A.)

CTERA et al. (2005), *Reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina,

Colegio de Profesores de Chile, Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de Brasil, Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo de

Uruguay, Laboratorio de Políticas Públicas, Rio de Janeiro/Buenos Aires (Buenos Aires, CLACSO)

CUEVA, Agustín (2013), *Eldesarrollo del capitalismo en América Latina*, (México, Siglo XXI)

DANANI, Claudia (2012) *El espacio público en su laberinto; las políticas sociales y las confrontaciones del universalismo*, en GLUZ, Nora y ARZATE SALGADO, Jorge (2012), coord., *Debate para una reconstrucción de lo público en educación. Del universo liberal a "los particularismos" neoliberales*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección Educación - Universidad Autónoma del Estado de México (Buenos Aires, DOCUPRINT S.A.)

EDMUNDS, John C. (2013) *Desafiando la pendiente. 30 años de Reformas en América Latina* (Santiago de Chile, RIL Editores)

EZCURRA, Ana María (2012), *Modelo neoliberal de política social y educación. Focalización y Enseñanza Superior*, en GLUZ, Nora y ARZATE SALGADO, Jorge (2012), coord., *Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universo liberal a "los particularismos" neoliberales*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección Educación - Universidad Autónoma del Estado de México (Buenos Aires, DOCUPRINT S.A.)

FELDBEBER, Myriam, SAFORCADA, Fernanda y JAIMOVICH, Analía (2009), *Las Escuelas Autogestionadas de San Luis: los sentidos de la autonomía escolar en una política provincial*, en FELDFEBER, Myriam (2009a) comp., *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*, (Buenos Aires, AIQUE Grupo Editor)

FELDFEBER, Myriam (2009a) comp., *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*, (Buenos Aires, AIQUE Grupo Editor)

FELDFEBER, Myriam (2009b), *Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina*, en FELDFEBER, Myriam et al. (2009), comp, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico)

FELDFEBER, Myriam (2009c) *Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos*, en FELDFEBER, Myriam (2009a) comp., *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*, (Buenos Aires, AIQUE Grupo Editor)

FELDFEBER, Myriam (2012), *Políticas educativas en contextos de exclusión*, en GLUZ, Nora y ARZATE SALGADO, Jorge (2012), coord., *Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universo liberal a "los particularismos" neoliberales*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección Educación - Universidad Autónoma del Estado de México (Buenos Aires, DOCUPRINT S.A.)

FELDFEBER, Myriam et al. (2009), comp, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico)

FELDFEBER, Myriam y GLUZ, Nora (2011) "Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo"", en *Educação & Sociedade*, Volumen 32, N° 115, abril, junio 2011 en <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a06.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

FOLLARI, Roberto A. (2009), *Lo público revisitado: paradojas del Estado, falacias del mercado*, en FELDFEBER, Myriam et al. (2009), comp, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico)

FORMICHELLA, María Marta, KRÜGER, Natalia, ROJAS, Mara (2009), "Los procesos de descentralización educativa y sus resultados. Un análisis para Argentina", *Economía y Sociedad*, vol. XIV, núm. 24, julio-diciembre, 2009, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia, México, en <http://www.redalyc.org/pdf/510/51015096005.pdf> Última consulta: 22 de julio de 2016

GAJARDO, Marcela (1999), *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*, PREAL Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe N° 15, septiembre 1999, Santiago de Chile, en [http://www.opech.cl/bibliografico/calidad\\_equidad/Reformas\\_educativas\\_balance\\_de\\_decada\\_PREAL.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/calidad_equidad/Reformas_educativas_balance_de_decada_PREAL.pdf) Última consulta: 3 de junio de 2016

GARCÉS, Javier y MATEOS, Paula Helena (2012), *El conflicto Nación/Subnación en la tensión focalización/universalismo de las políticas públicas educativas*, en Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universo liberal a "los particularismos" neoliberales, Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección Educación - Universidad Autónoma del Estado de México (Buenos Aires, DOCUPRINT S.A.)

GLUZ, Nora (2012), *Reduccionismos de los diagnósticos, selectividad social de los resultados. Los sentidos de la exclusión en las políticas educativas argentinas*, en Debates para una reconstrucción de lo público en educación. Del universo liberal a "los particularismos" neoliberales, Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección Educación - Universidad Autónoma del Estado de México (Buenos Aires, DOCUPRINT S.A.)

GLUZ, Nora y ARZATE SALGADO, Jorge (2012), coord., *Debate para una reconstrucción de lo público en educación. Del universo liberal a "los particularismos"*

*neoliberales*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Colección Educación - Universidad Autónoma del Estado de México (Buenos Aires, DOCUPRINT S.A.)

GOROSTIAGA, Jorge M. y TELLO, César G. (2011), "Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual", *Revista Brasileira de Educação*, Volumen 16, N° 47, maio-ago, en <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a06.pdf> Última consulta: 19 de mayo de 2016

GRIMSON, Alejandro y TENTE FANFANI, Emilio (2014), *Mitomanías de la educación argentina. Crítica de las frases hechas, las medias verdades y las soluciones mágicas* (Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores)

GUZMAN VALENZUELA, Carolina (2005) "Reformas educativas en América Latina: un análisis crítico", *Revista Iberoamericana de Educación*, Volumen 36, N° 8, en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3170108> Última consulta: 19 de mayo de 2016

HORBATH, Jorge E. y GRACIA, María Amalia (2016), "El derecho a la educación. Un análisis a partir de la política educativa de las dos últimas décadas en México", *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol. 11, núm. 1, enero-junio, 2016, (Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada), en <file:///C:/Users/Usuario/Documents/Tesis%20Doctoral%202016/92743369009.pdf> Última consulta: 22 de julio de 2016

KRAWCZYK, Nora (2002), "La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Volumen 7, N° 16, septiembre 2002, en <http://www.redalyc.org/pdf/140/14001609.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016



KRAWCZYK, Nora Rut y VIEIRA, Vera Lúcia (2007), "Homogeneidad y heterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México", *Estudios Pedagógicos XXXIII*, N° 2, 2007, en <http://www.scielo.cl/pdf/estped/v33n2/art04.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

LARA GONZÁLEZ, José David (2012) "¿Fracaso educativo, educación fracasada en México?", *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Número Especial: América Latina (2012), EMUI Euro-Mediterranean University Institute - Universidad Complutense de Madrid, en <file:///C:/Users/Usuario/Documents/Tesis%20Doctoral%202016/41770-58254-4-PB.pdf> Última consulta: 22 de julio de 2016

LOPEZ GUERRA, Susana y FLORES CHAVEZ, Marcelo (2006), "Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica", *REDIE, Revista Electrónica de Investigación Educativa* Vol. 8, N°. 1, 2006, en <file:///C:/Users/Usuario/Documents/Tesis%20Doctoral%202016/reformas%20en%20America%20Latina/LOpez%20guerra%20las%20reformas%20educativas%20neoliberales%20en%20LA.pdf> Última consulta: 19 de mayo de 2016

LOPEZ GUERRA, Susana y FLORES CHÁVEZ, Marcelo (2009), "El fracaso del neoliberalismo y la alternativa educativa latinoamericana", *Educere, La Revista Venezolana de Educación*, Volumen 13, N° 47, octubre-diciembre, 2009, Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, en <http://www.redalyc.org/pdf/356/35616673019.pdf> Última consulta: 24 de julio de 2016

LOPEZ, Néstor y TEDESCO, Juan Carlos (2002), *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, IPE UNESCO, en <http://www.udelas.ac.pa/biblioteca/libros/pdf/educabilidad.PDF> Última consulta: 19 de mayo de 2016

LORA, Eduardo (2007) *La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa*, en BID (2007) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, LORA, Eduardo, editor, publicación conjunta del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones en [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/02/14/000333037\\_20120214030913/Rendered/PDF/387800REPLACEM0orm0in0Latin0America.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/02/14/000333037_20120214030913/Rendered/PDF/387800REPLACEM0orm0in0Latin0America.pdf)

Última consulta: 3 de junio de 2016

MARTINEZ PAZ, Fernando (1986), *El Sistema Educativo Nacional. Formación - Desarrollo - Crisis*, Universidad Nacional de Córdoba, Dirección General de Publicaciones (Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba)

MIRANDA, Estela María y LAMFRI, Nora Zoila (2008), *Los efectos de la multirregulación política en educación en la configuración de nuevas condiciones de trabajo e identidad del oficio docente*, Cuadernos de Educación, Año VI, N° 6, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, julio 2008, en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/Cuadernos/article/view/753/710> Última consulta 15 de agosto de 2016

McMEEKIN, Robert. W. (2006), *Hacia una comprensión de la accountability educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina*, en *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, CORVALÁN, Javier y McMEEKIN, Robert W., (2006) Editores en <http://www.rinace.net/biblio/Accountability%20Corvalan.pdf> Última consulta: 4 de junio de 2016

NADOROWSKY, Mariano (2002), *Monopolio estatal y elección de escuela en la Argentina*, en NADOROWSKY, Mariano, NORES, Milagros y ANDRADA, Myriam,

(2002) comp., *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, (Buenos Aires, Granica)

NADOROWSKY, Mariano, NORES, Milagros y ANDRADA, Myriam, (2002) comp., *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, (Buenos Aires, Granica)

NAVARRO, Juan Carlos (2007), *Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las últimas dos décadas*, en BID (2007) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, LORA, Eduardo, editor, publicación conjunta del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones en [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/02/14/000333037\\_20120214030913/Rendered/PDF/387800REPLACEM0orm0in0Latin0America.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/02/14/000333037_20120214030913/Rendered/PDF/387800REPLACEM0orm0in0Latin0America.pdf)

Última consulta: 3 de junio de 2016

PEREZ, Horacio y ALONSO BRA, Mariana (1997) *La actual reforma educativa argentina y la institucionalización del espacio escolar: ¿de la administración burocrática a la gerencia educativa?* CLAD, Caracas 1997, en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN003742.pdf>

Última consulta: 3 de junio de 2016

PINI, Mónica E. y ANDERSON, Gary L. (1999), "Política educativa, prácticas y debates en los Estados Unidos. Reflexiones sobre América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 20, Mayo - Agosto 1999, Monográfico: OEI: 50 años de cooperación, en <http://rieoei.org/rie20f.htm>. Última consulta: 13 de abril de 2016

RHOTEN, Diana (2004), *La descentralización educativa en la Argentina, Chile y Uruguay: desde los ideales y las intenciones hasta las interpretaciones y las acciones*, en CARNOY, Martin, COSSE, Gustavo y COX, Cristián D. (2004), *Las reformas educativas en la década de 1990: un estudio comparado de Argentina, Chile y*

Uruguay, BID / Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay. Grupo Asesor de la Universidad de Stanford (Buenos Aires, Akian Gráfica Editora S. A.)

RODRIGUEZ, Lidia Mercedes (2014), *Historia de la educación latinoamericana*, en ARATA, Nicolás y SOUTHWELL, Myriam (2014) comp. *Ideas en la educación latinoamericana: un balance historiográfico* (Buenos Aires, UNIPE Editorial Universitaria) en <http://editorial.unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2015/03/Ideas-en-la-educaci%C3%B3n-latinoamericana-I.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

SAFORCADA, Fernanda (2006a), *Imposiciones de política y movimientos de resistencia. Los sentidos de la autonomía en el campo educativa*, en Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación / Pablo Gentili et al, 1a ed.- (Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO) en [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0705/36.Pol%C3%ADticas\\_\\_movimientos\\_sociales\\_y\\_derecho\\_a\\_la\\_educaci%C3%B3n.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0705/36.Pol%C3%ADticas__movimientos_sociales_y_derecho_a_la_educaci%C3%B3n.pdf) Última consulta: 24 de julio de 2016

SAFORCADA, Fernanda (2006b), *Los docentes en las propuestas de autonomía escolar de los '90: los organismos internacionales y el Estado argentino*, en VI Seminario da Redestrado, Regulação Educacionale e Trabalho Docente, 06 e 07 de novembro de 2006, UERJ, Rio de Janeiro, , en [http://www.fae.ufmg.br/estrado/cd\\_viseminario/trabalhos/eixo\\_tematico\\_1/los\\_docentes\\_en\\_las\\_propostas.pdf](http://www.fae.ufmg.br/estrado/cd_viseminario/trabalhos/eixo_tematico_1/los_docentes_en_las_propostas.pdf) Última consulta: 24 de julio de 2016

SAFORCADA, Fernanda (2009), *Paradojas de la autonomía escolar en la reforma educativa argentina de los años noventa*, en FELDFEBER, Myriam (2009a) comp., *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*, (Buenos Aires, AIQUE Grupo Editor)

SCHIEFELBEIN, Ernesto (1995), *La reforma educativa en América Latina y el Caribe: un Programa de Acción*, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el

Caribe, Boletín 37, agosto 1995, Santiago de Chile, en <http://biblioteca.uahurtado.cl/UJAH/Reduc/pdf/pdf/7748.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

SERRA, Ma. Silvia (2002), *¿Es posible lo público no estatal en la Argentina?*, en FELDFEBER, Myriam et al. (2009), comp, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico)

TEDESCO, Juan Carlos y TENTI FANFANI, Emilio (2001), *La Reforma educativa en la Argentina*, IPE UNESCO - Word Bank, en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109266/reforma%20educativa%20final.pdf> Última consulta: 19 de mayo de 2016

TENTI FANFANI, Emilio (2007), *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*, 3ª edición (Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores)

TOOLEY, James (2002), *Justificación de las soluciones de mercado en educación*, en NADOROWSKY, Mariano, NORES, Milagros y ANDRADA, Myriam, (2002) comp., *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, (Buenos Aires, Granica)

TORO BLANCO, Pablo (2014), *Rasgos comunes y excepcionalidades: una tensión en la historia de la educación latinoamericana. Una mirada desde Chile*, en ARATA, Nicolás y SOUTHWELL, Myriam (2014) comp. *Ideas en la educación latinoamericana: un balance historiográfico* (Buenos Aires, UNIPE Editorial Universitaria) en <http://editorial.unipe.edu.ar/wp-content/uploads/2015/03/Ideas-en-la-educaci%C3%B3n-latinoamericana-I.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

UNESCO (1981), *La Autogestión en los Sistemas Educativos*, (Paris, Talleres de la Unesco), en <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001340/134075SO.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

UNESCO (2013), *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe Santiago (Santiago de Chile, Salesianos impresores), en <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

VAILLANT, Denisse (2007), *Planeamiento educativo en América latina: entre los desafíos pendientes y los retos emergentes*, en <http://denisevaillant.com/articulos/2007/IPE2007.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

VILLATORO PÉREZ, Armando (2014), "Globalización: crisis, educación y democracia en México (2000–2012)" *Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe* Vol. 11, No. 1 Enero-Junio, 2014, en <file:///C:/Users/Usuario/Documents/Tesis%20Doctoral%202016/Dialnet-Globalizacion-5089043.pdf> Última consulta: 22 de julio de 2016

VIOR, Susana y OREJA CERRUTI, María Betania (2015), "El Banco Mundial y tres décadas de reformas educacionales en América Latina", *Atlántida, Revista Canaria de Ciencias Sociales*, N° 6, 2014-2015, octubre 2015, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, La Laguna, Santa Cruz de Tenerife, en <http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ATLANTIDA/6%20-%202014-2015/Atl%C3%A1ntida%20N%C2%BA%206.pdf> Última consulta: 23 de julio de 2016

ZORRILLA FIERRO, Margarita (2002), "Diez años después del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en México. Retos, tensiones y perspectivas",

*Revista Electrónica de Investigación Educativa* Vol. 4. N° 2, 2002, en  
<http://redie.uabc.mx/redie/article/viewFile/63/114> Última consulta: 23 de julio de 2016  
Última consulta: 23 de julio de 2016

## CAPÍTULO VI

### Las escuelas autogestionadas en la Provincia de San Luis

#### Introducción

Desde lo organizacional, cada Estado estructura sus sistemas educativos en función de normas jurídicas que expresan razones de naturaleza social y política. El sistema educativo argentino está organizado de forma federal y cada una de las 24 jurisdicciones (23 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) es responsable de la provisión, regulación y financiamiento de sus propios sistemas. De las 24 jurisdicciones, el conjunto compuesto por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires concentra el 59,0% de la matrícula total de educación común (inicial, primario, secundario y superior no universitario) mientras que San Luis, representa el 1,1% (Moschetti y Gottau 2016: 58).

Ahora bien, sobre las formas de llevar adelante la gestión de las instituciones educativas, existe, además de la tradicional gestión estatal, una experiencia en la provincia de San Luis denominada "Escuelas Autogestionadas". Al respecto, Serra habla de las "mutaciones" del Estado pues, en los últimos años, los estados provinciales vienen creciendo en su capacidad de dar respuestas nuevas. En el marco de las nuevas formas de gestión de la escuela pública tenemos, por ejemplo, la controvertida experiencia de San Luis, donde es el Estado quien consolida nuevos modos de gestión "pública no estatal" (Serra 2009: 103).

La idea de autonomía institucional devino en su principio rector y, a diferencia de otros países y Estados, en San Luis estuvo ligada a las ideas de autogestión,



cooperativismo y asociacionismo no lucrativos. Una supuesta participación más directa y democrática de ciudadanos y actores sociales, y especialmente la reconversión del Estado proveedor en Estado auditor, eran planteos bien conocidos en la Argentina de finales del siglo XX signada por las reformas inspiradas en la NGP (Moschetti y Gottau 2016: 59, 67-68).

Una institución educativa financiada por el Estado, con una administración en manos de una organización comunitaria con una alta intencionalidad e historicidad educativa, en función de la opción voluntaria que ejercen los actores que las constituyen, es un camino que vale la pena recorrer (Huberman 2007: 50). Al margen de su proclamado carácter modernizador, implicaba impulsar tres elementos novedosos: la creación de nuevos espacios de participación-acción y el surgimiento de actores no tradicionales en la gestión educativa; autonomía en las decisiones y responsabilidad por los resultados (*accountability*); y la pluralidad resultante de oferta educativa por la existencia de intereses diversos (Moschetti y Gottau 2016: 68).

## **1. Antecedentes**

Las escuelas autogestionadas de San Luis se inspiraron en el movimiento de las escuelas chárter impulsado en Estados Unidos entre fines de la década de 1980 y principios de 1990. El principio rector ha sido la combinación de provisión privada y financiamiento estatal sobre la base de contratos (*charters*) suscriptos entre el Estado y prestadores, y la fórmula descansa en el principio de *accountability* y responsabilidad por el desempeño de aprendizaje de sus alumnos (Moschetti y Gottau 2016: 62).

Para Chaves, la moderna escuela de los '90 aparece vinculada a un nuevo paradigma en donde la democracia, la libertad, la autonomía, la responsabilidad, la

competencia y la iniciativa individual y privada cobran una relevancia superlativa a la hora de pensar cambios y poner manos a la obra. Naturalmente el debate no cesa, ni siquiera se ha desplegado en todas sus posibilidades (Chaves 2005: 14).

El proyecto sanluiseño retoma con ciertas diferencias el modelo de las escuelas chárter estadounidenses, como se apuntó, y en menor grado de profundidad, antecedentes de municipios de Chile y en algunos países europeos. Son pocos aún, sin embargo, quienes se han decidido avanzar en la modernización de los sistemas educativos con la profundidad de San Luis, y eso lo hace un caso único en el país y precursor en nivel regional (Feldfeber 2003: 925, 930 y Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004: 4). Adquiere sentido en la denominada Transformación Educativa y de las políticas desarrolladas en las últimas décadas en Argentina y en gran parte de los países latinoamericanos, que han estado orientadas a legitimar un nuevo modelo económico, social, político, cultural y educativo y comienza la redefinición del sentido histórico de la educación pública. No puede entenderse la propuesta de las Escuelas Autogestionadas fuera del contexto donde se implementan: el proceso de reforma del Estado en el ámbito provincial en sintonía con el proceso de reforma en nivel nacional y la implementación de propuestas tendientes a superar lo que considera el gobierno como “rigideces propias de un sistema centralizado y sobrerregulado” que redefinen la relación entre el Estado y la sociedad (Feldfeber 2003: 927-928). Formó parte de un conjunto de reformas de desregulación y modificación de la estructura del sistema provincial, una ‘segunda descentralización’ que seguía a la provincialización del sistema nacional (Moschetti y Gottau 2016: 56).

El proyecto es lanzado en un momento donde a nivel nacional, existía un profuso debate en torno de políticas relacionadas con la elección educativa y particularmente con la introducción del modelo chárter. Fue desarrollado en el marco de

políticas calificadas como neoliberales tendientes a privatizar la educación (Jaimovich 2005: 6-7 y Feldfeber, Saforcada y Jaimovich 2009: 85) por implicar la concesión de particulares (Yuli, Sosa y Araya 2004: 90). Es un caso paradigmático del ingreso de los principios de mercado y de la Nueva Gestión Pública en el sistema (Miranda y Lamfri 2008: 202). La denominación “autogestionada” no fue un hecho casual. Partiendo de las generalidades del modelo chárter, se procuró dotar al proyecto de elementos que lo alejaran de la asociación automática a las políticas de privatización de los años noventa y lo acercaran a las experiencias de gestión comunitaria (Moschetti y Gottau 2016: 64). Según Pelayes, aparecieron nuevas políticas neoliberales en educación en la provincia: nuevas formas de gestión y financiamiento que consolidarían el traspaso de responsabilidades del Estado hacia las escuelas y los docentes (Pelayes 2011: 168). Desde el punto de vista de estos sectores la elevación de la calidad del sistema se lograría por la redefinición del papel del Estado centrado en la evaluación del sistema, reformas en la organización escolar, financiamiento de la demanda, incentivos, autonomía a las escuelas, políticas públicas gestionadas por organizaciones no estatales, información para garantizar la libertad de elección a los padres, una nueva carrera basada en el mérito y la modificación del régimen laboral docente. El proyecto de “Escuelas 2001” articuló los aspectos centrales de las líneas de reforma (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004: 2-3 y Feldfeber, Saforcada y Jaimovich 2009: 85).

La dinámica del movimiento chárter, antecedente de las escuelas autogestionadas sanluiseñas, no deja de asombrar: las personas que en un primer momento se opusieron luego las apoyaron constantemente (Cicioni 1998: 4). Rosa Parks, una persona muy importante en Estados Unidos decidió crear un Chartered School porque deseaba traspasar a los muchachos de su barrio, que viajaban en la parte

trasera del bus, el valor necesario para sentarse adelante pues deseaba darles una nueva oportunidad<sup>86</sup> (Manno 1999: 5).

## **2. La implementación del proyecto**

### **2.1. Debates y controversias**

En cualquier época, sostiene Arendt, una crisis en la educación da lugar a serias preocupaciones, aun cuando no refleje una crisis e inestabilidad más generales de la sociedad moderna. Esto es así porque la educación es una de las actividades más elementales y necesarias de la sociedad humana, que no se mantiene siempre igual sino que se renueva sin cesar por el nacimiento continuado, por la llegada de nuevos seres humanos (Arendt 2016: 285). Ahora bien, al momento de proponer salidas a la crisis educativa, algunos sostienen que de ella se sale con mayor participación de la comunidad, docentes, padres, familia, alumnos y organizaciones libres del pueblo. Más autonomía, más democracia, menos regulación y la gestión a niveles de la comunidad, y control de calidad en poder del Estado (Chaves 2005: 125). Otros consideran al Estado como centro del hecho educativo. El espacio público es la utopía progresista de la sociedad igualitaria. ¿Quién será el gestor del hecho educativo: el Estado o la comunidad? He aquí la pregunta esencial (Chaves 2005: 17, 152).

El proyecto de escuelas autogestionadas inexorablemente puso en debate algunos supuestos básicos tradicionales del sistema educativo argentino (Moschetti y

---

<sup>86</sup> En 1995, vivía en el sur de EEUU, donde por ser afroamericana debía viajar en la parte de atrás del bus. Un día, en su pueblo de Mississippi, decidió quebrarle la mano al destino y sentarse adelante. Con este pequeño gesto comenzó lo que más tarde se denominaría la Revolución Americana de los Derechos Civiles (Manno 1999: 5).

Gottau 2016: 64), y generó una discusión de alto voltaje fuera y dentro de la provincia, donde abundaron prejuicios y etiquetas político ideológicas (Huberman 2007: 44). Según Pelayes, eran políticas neoliberales en tanto la “reinvención” del Estado y de la educación tendían a la desarticulación del ámbito educativo, y se ocultaban bajo el discurso de descentralización, desburocratización, autonomía y participación escolar. Esta des-responsabilización del Estado, basada en el principio de subsidiariedad, significó ceder sus funciones a la sociedad civil o al mercado (Pelayes 2011: 174).

La autogestión escolar puso en cuestión al establishment educativo (Nadorowski 2001) y el rechazo a la propuesta se dio al considerarla una forma de privatización de la educación pública y de introducción de los mecanismos y valores de mercado<sup>87</sup> (Feldfeber 2009b: 122). En sentido consonante, según Moschetti y Gottau el proyecto generó una gran controversia al ser percibido por sus críticos, en particular por los gremios docentes, como un intento privatizador encubierto en la agenda de reformas neoliberales del gobierno provincial. Sus semejanzas con el modelo chárter norteamericano y el régimen docente sin estabilidad en el cargo, constituyeron la piedra angular del debate (Moschetti y Gottau 2016: 56-57).

Los críticos del modelo de la escuela autogestionada han sostenido que esta reforma promueve procesos de privatización “endógena,” por la incorporación de técnicas propias del sector privado en la gestión interna de la propia escuela, y privatización exógena, por cuanto el Estado opera una cesión de las responsabilidades de la provisión en favor de prestadores privados (Moschetti y Gottau 2016: 64). Las asociaciones que gestionan las escuelas son producto de la iniciativa personal y, con

---

<sup>87</sup>Estos modelos denominados cuasi-mercados, que habían sido discutidos arriba en el capítulo 4 de la presente investigación, se caracterizaron como un nuevo modo de regulación diferente al libre mercado y al modelo burocrático tradicional. Preserva el financiamiento público, pero incorpora mecanismos de mercado como la libre elección y la competencia entre establecimientos a través del financiamiento por la demanda (Araya y Yuli 2009: 83).

razonamientos propios de la esfera privada, comienzan a operar en el campo educativo, deslegitimando la concepción de la educación como un derecho social y un espacio del bien común (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004: 10-11). Para estas posturas, sería privatización todo aquello que el Estado no gestione o administre directamente por sí.

Los defensores del modelo de la escuela autogestionada sostienen en cambio que el caso de San Luis no puede enmarcarse en forma directa entre las reformas de mercado, sino que es posible sostener que enfatiza la libertad de grupos de individuos para desarrollar sus propios proyectos educativos (Jaimovich 2005: 23-24). El modelo se atrevió a realizar un cambio de paradigma en la organización escolar y abrió un debate acotado, pero sin precedentes, en la política educativa argentina e invitó a repensar elementos con mayor profundidad. Así, por primera vez en décadas, se debatieron esquemas de financiamiento alternativos, se analizaron los problemas asociados a niveles de autonomía de gestión institucional y pedagógica entre escuelas estatales y privadas, y se discutió el rol y el valor de la participación comunitaria (Moschetti y Gottau 2016: 69-70).

Para los partidarios de las reformas, si se analiza la concatenación de hechos que llevaron a una mala situación actual, factores como el desfinanciamiento, la ineficiencia y la hiper regulación parecen haber sido las claves del deterioro de la escuela pública. La solución entonces, de acuerdo a esta perspectiva, es que el Estado debe desregular los aspectos institucionales y curriculares donde tradicionalmente se ha montado una maquinaria burocrática y desplazar ese poder hacia los propios educadores (Nadorowski 1999: 22-23).

Los partidarios de las reformas creen que el remedio no podría ser más de lo mismo, es decir replantearse el paradigma estatal y retrotraernos al pasado para volver a

empezar, pero esta vez intentarlo hacer mejor. El otro camino es el de la libertad de la iniciativa por fuera del Estado y, según esta perspectiva, la defensa o crítica de la autogestión educativa es un problema principalmente ideológico: ¿debe el Estado profundizar su modelo de gestión o debe dar paso a una gestión donde la sociedad civil y la comunidad docente sean los protagonistas de la institución educativa? ¿Más Estado en la cotidianeidad escolar o más comunidad en la educación? Estas son dos grandes vertientes ideológicas enfrentadas. Los partidarios de las reformas definen así la situación como la perspectiva de un profundo cambio ideológico-político, que naturalmente genera resistencias, fundadas no tanto en aspectos técnicos y pedagógicos, dice esta postura, sino en convicciones ideológicas (Chaves 2005: 16, 18, 86).

Más que un movimiento privatizador, dicen sus partidarios, en algún sentido se trata de un movimiento que podría ser considerado como diversificador de lo público, en tanto supone un rol del Estado mucho más activo en la regulación y control de la performance de las escuelas. Para Cicioni, las reformas tampoco se basan en la creencia de que la sola introducción de mecanismos competitivos mejorará la calidad educativa de las escuelas públicas (Cicioni 1998: 28). Según Chaves, es una respuesta innovadora a los problemas educativos, pues cree en la capacidad de la comunidad, el libre ejercicio de la profesión y el espíritu de empresa social de los docentes (Chaves 2005: 153). Para los defensores de este modelo, no tendría sentido volver a cometer el error de depositar una excesiva fe en la capacidad transformadora del accionar del Estado sobre la provisión de educación. Ningún arreglo institucional ha demostrado aún una clara superioridad para lograr mejor calidad educativa y mayor igualdad de oportunidades (Cicioni 1998: 29).

Es posible argüir con relación a este punto, que el actual formato de la escuela pública podría obtener mejores resultados si se aumentan los niveles de autonomía. Pero

se ha incrementado la regulación estatal, y han aumentado, paradójicamente, la anomia y la matrícula privada, sin poder liberar el potencial pedagógico de los docentes de las escuelas públicas tradicionales (Nadorowski 1999: 8). Para Chaves, no se pudo mostrar a la autogestión como un valor sino como algo negativo y abandono de las obligaciones estatales. Sus detractores afirman que la autogestión es una manera sibilina de privatizar la enseñanza, pues el Estado se retira de sus responsabilidades causando un abandono mayor y una postración definitiva de la educación (Chaves 2005: 15-16, 88).

Se redefine el imaginario histórico de la educación pública en Argentina y el rol del Estado como garante y responsable del derecho a la educación, en tanto derecho de ciudadanía. Lo público estaría dado por la gratuidad (garantizada por el financiamiento estatal) y la no existencia de restricciones formales para el acceso; aspectos comunes con el imaginario tradicional de la educación pública, e inclusive propone que las escuelas autogestionadas representan una mayor expresión de lo público (Feldfeber, Saforcada y Jaimovich 2009: 100, 104).

## **2.2. El marco normativo**

La Ley de Educación de la Provincia N° 4.947 (1992), estableció que la educación es responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado. Esta ley, sancionada un año antes que la Ley Federal de Educación N° 24.195 (1993), extendió la denominación de escuela pública a todos los establecimientos, diferenciando las escuelas de gestión estatal y de gestión privada, conceptualización que retoma la Ley Federal citada (Feldfeber 2003: 928).



Un año antes, en 1991, se sancionó la Ley Provincial N° 4.914 de Escuelas Experimentales donde se facultaba al "Poder Ejecutivo Provincial a declarar experimental una escuela con la finalidad de lograr una mayor calidad de la educación", debiendo fijar los planes, programas y metodologías, con el cargo de informar a la Legislatura.

A fines de los 90, se presentó un proyecto de ley denominado "Escuelas 2001", que contenía los aspectos generales del Régimen de Escuelas Experimentales, con algunas variantes de la Ley N° 4.914. Pero en la práctica frente a la dificultad de canalizarlo a través de la Legislatura Provincial en vistas de la fuerte oposición en ciertos sectores, el proyecto fue retirado y el Régimen se aprobó por Decreto N° 2.562-MGyE-99 del Poder Ejecutivo. La oposición fue ejercida en particular por un grupo de padres autoconvocados, universitarios (Universidad Nacional de San Luis) y sindicales (Agremiación del Magisterio Provincial Puntano y Afines - AMPPyA) que veían en este proyecto un avance hacia la privatización y una amenaza a la agremiación, a la estabilidad docente y por plantear relaciones directas entre el Estado y los docentes (Moschetti y Gottau 2016: 56-57, 65 y Huberman 2007: 65-66).

El nuevo régimen puso el acento en la autonomía, tanto desde el punto de vista pedagógico como de la gestión, definiendo tres objetivos clave: promover la innovación y la calidad educativa; mejorar la función del Estado en su relación con la comunidad educativa; y mejorar las posibilidades profesionales de los educadores. La característica principal de las escuelas autogestionadas es ser administradas por asociaciones civiles sin fines de lucro y propiciar la autonomía de las instituciones en cuestiones como el ingreso, ascenso, capacitación y perfeccionamiento del personal.

En 1999 se firmó un convenio entre el Gobierno de la Provincia y la Fundación Gobierno y Sociedad, de clara tendencia neoliberal según CTERA, para implementar a pesar de las críticas, un sistema de escuelas chárter. Sin embargo, el “experimento” no ha podido traspasar esas fronteras (CTERA et al 2005: 156). La supervisión del proyecto, el llamado a concurso, la selección de los miembros del jurado y la auditoría de funcionamiento, quedó a cargo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), con sede en Buenos Aires, creado al momento del dictado del decreto y cuyo primer proyecto fue el seguimiento del desempeño de las escuelas autogestionadas (Moschetti y Gottau 2016: 66).

En 1999 el Gobierno de la Provincia convocó a la comunidad educativa a conformar grupos de trabajos para responsabilizarse de la génesis y gestión de proyectos educativos. Las Asociaciones Educativas diseñaron las escuelas autogestionadas en base a los proyectos sometidos al concurso. Se presentaron veinticinco propuestas y luego de sustanciarse los concursos, fueron nueve las primeras escuelas autogestionadas con la denominación "Escuelas Experimentales" en ese mismo año (Huberman 2007: 101 y Moschetti y Gottau 2016: 65).

En 2001 se produjo un segundo llamado a concurso para diez escuelas donde se presentaron cien propuestas de asociaciones. Ese incremento significaba que el proyecto había logrado despertar nuevas oportunidades para actores no tradicionales en la administración escolar (Huberman 2007: 102) aunque poco tiempo después, dicho llamado fue dejado sin efecto debido a un cambio de autoridades ministeriales.

En 2003, por Decreto N° 156-MCyE-2003, se crearon las Escuelas Experimentales Desconcentradas con fundamentos en la misma Ley Provincial N° 4.914, Ley N° 5.172 de Contabilidad, Administración y Control Público (Art. 121, y

ccs.), Ley Federal de Educación y normas del Consejo Federal de Cultura y Educación. En este marco se crearon otras tres escuelas. Se utilizó la figura de los organismos desconcentrados prevista en la Ley de Contabilidad que permitía dicho encuadre para aquellas dependencias que tuvieran como actividad fundamental la producción de bienes o la prestación de servicios. La Comisión Organizadora de Gestión Educativa de tres miembros, designada por el Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Cultura y Educación, con mandato de un año (con posibilidades de renovación), fue la responsable de llevar adelante la implementación del nuevo modelo de gestión. Incluía las facultades de dirección, organización y administración, incluyendo la potestad de seleccionar y contratar el personal. Las escuelas desconcentradas estaban sujetas, desde lo pedagógico a la supervisión ministerial, al igual que las escuelas de gestión estatal, y en lo referente al régimen administrativo financiero, a la Contaduría General de la Provincia en coordinación con el ministerio y a la auditoría externa del Tribunal de Cuentas. El Estado atendería al financiamiento total de las escuelas mediante una asignación mensual por alumno. Se aplicó este régimen a tres grandes escuelas ubicadas en la ciudad de La Punta, Villa Mercedes y San Luis. En alguno de los casos por una reconversión y anulación del concurso de escuelas experimentales autogestionadas y en otros debido a la urgencia por iniciar las clases teniendo en cuenta que se trataban de nuevos complejos urbanísticos y no había otras escuelas en la zona. Se trató de un régimen de transición hacia el experimental autogestionado.

En 2013, por Decreto N° 7.669-ME-2013, se suprimió la denominación experimentales a las escuelas autogestionadas y desconcentradas, y por Decreto N° 10.384-ME-2013, a las escuelas desconcentradas se les aplicó el Régimen de las Escuelas Públicas Autogestionadas. Actualmente existen catorce Escuelas Autogestionadas en la provincia de San Luis.

En 2013, la provincia de San Luis ingresó en el bilingüismo en idioma inglés, siendo la primera provincia en iniciar ese camino en Argentina en el sistema público y gratuito, con la creación de la Escuela Pública Digital "Nelson Mandela" en la ciudad de La Punta con el carácter de autogestionada. En 2014 le siguieron la Escuela "Progreso y Sueños" (multilingüe) de la ciudad de San Luis y, más tarde, la Escuela Bilingüe "Mahatma Gandhi" de la ciudad de Villa Mercedes, bajo la misma forma de gestión. Todas de Nivel Primario con incorporación paulatina del Nivel Inicial.

### **3. Características**

Para Feldfeber, las escuelas autogestionadas combinan aspectos de un sistema intervencionista con un sistema de mercado: el Estado transfiere la responsabilidad directa de la educación y, al mismo tiempo, controla la provisión de los bienes sociales evaluando la calidad (Estado evaluador) (Feldfeber 2003: 926).

Puede resumirse en tres ejes los puntos centrales del proyecto, presentes en la normativa (Moschetti y Gottau 2016: 56-61): 1. Adjudicación: las escuelas autogestionadas se concesionarían a Asociaciones Civiles Educativas sin fines de lucro constituidas *ad hoc*, por medio de concursos públicos. 2. Financiamiento y disposición de recursos: se financiarían por la Unidad de Subvención Escolar (USE), un sistema basado en el financiamiento per cápita y evaluación por resultados de aprendizaje de los alumnos. 3. Autonomía de la gestión institucional: la autonomía en la

gestión administrativa suponía la potencialidad para una mejor atención y satisfacción de las necesidades y particularidades de los contextos<sup>88</sup>.

### **3.1. La autonomía pedagógica y de gestión**

La autonomía escolar implica que el colectivo escolar, en su totalidad, va construyendo su identidad en virtud de objetivos compartidos, de tal manera que escuela y docentes se conviertan en mediadores activos en los procesos de cambio y en unidades de cultura. La autonomía remite a una nueva forma de gestión y organización institucional, la administración de fondos públicos, la elaboración de proyectos pedagógicos propios y la selección y contratación del personal.

La autogestión implica “un nuevo contrato” entre escuela y sociedad plasmado en el Proyecto Educativo Institucional que procuraría, según la normativa, una escuela democrática, con autonomía, participativa, innovadora, con una oferta educativa de calidad, descentralizada, con financiamiento por demanda y rendición de cuentas (Araya y Yuli 2009: 85). Si bien las escuelas deben seguir los lineamientos nacionales y provinciales en materia curricular, tienen un margen de libertad para definir contenidos (Jaimovich 2005: 9). Basa su lógica en dos pilares: por un lado, si a los educadores se los somete a una cantidad mucho menor de regulaciones, los resultados pedagógicos

---

<sup>88</sup> Para poder participar de los concursos de adjudicación, la normativa exigía que las Asociaciones Educativas estuvieran conformadas por no menos de tres docentes, pedagogos o ciudadanos que demostraran antecedentes educativos relevantes. El órgano a cargo del proceso de selección sería un Comité Evaluador. Entre las principales funciones de las Asociaciones se destacaban ‘la responsabilidad de organizar el proyecto pedagógico y la gestión de la institución, siendo además responsables por los resultados pedagógicos obtenidos, así como la administración financiera de la institución. La responsabilidad sobre los logros pedagógicos quedaba plasmada en la firma de un ‘Compromiso de Escuela de Calidad’ con el Ministerio de Educación y la comunidad con las metas y objetivo (Moschetti y Gottau 2016: 56-61).

serán mayores; y por otro, si el Estado concentra su esfuerzo en la supervisión en vez de la regulación de la gestión y el currículo, se obtendrán resultados positivos. El Estado no se retira de las escuelas, sino que reformula su presencia (Cicioni 1998: 28).

Las escuelas públicas suelen ser discriminadas en su capacidad de innovación educativa como producto de una híper regulación estatal hacia su propio sector (Nadorowski 1999: 21). Por eso, un modelo de gestión donde el Estado abre paso a la comunidad educativa para desenvolver toda su capacidad creativa y una enorme energía social liberada a favor de los que más necesitan. Se trata de brindar autonomía para que los educadores construyan el proyecto pedagógico y también la forma de gestionarlo (Chaves 2005: 15, 18, 102). Aunque esa autonomía no produce “milagros pedagógicos” transparenta los alcances y límites de recursos exiguos, mientras que la tradicional burocratización opaca la posibilidad de determinar cuáles problemas son producto de la ineficiencia y cuáles de las limitaciones de recursos (Nadorowski 1999: 11).

Según Feldfeber, el discurso oficial homologa autogestión con autonomía, y la innovación se presenta como sinónimo de mejoramiento de la calidad; supuestos que deben ser puestos en cuestión en función de la experiencia desarrollada hasta la fecha (Feldfeber 2003: 934). Se transfiere poder de decisión de las burocracias estatales hacia los docentes, para dedicarse a las funciones estatales indelegables: garantizar el financiamiento, auditar la utilización eficiente y transparente de los recursos, y evaluar la calidad del servicio educativo. Así, el poder de decisión habrá de recaer menos en los funcionarios y más en las familias y educadores (Nadorowski 1999: 11-12).

### **3.2. La participación de la comunidad educativa**

Debe tenerse en cuenta que quien exige la asistencia a la escuela no es la familia sino el Estado, es decir, el mundo político (Arendt 2016: 290). Por eso, para Barcos técnicamente el problema de la educación podrá ser asunto de pedagogos, pero socialmente considerado, es un factor biológico del crecimiento espiritual e interesa más de cerca al padre de familia que al maestro de escuela y, en último caso, es a ambos a quienes corresponde resolverlo (Barcos 2015: 23,226).

El modelo institucional de la escuela autogestionada ha desarrollado algunos elementos distintivos inexistentes en los modelos anteriores como el mecanismo de autorización para funcionar, el alcance y el tipo de procesos de evaluación y monitoreo, o una nueva modalidad de gestión participativa de las instituciones escolares, en manos de las asociaciones educacionales (Franzini 2006: 4).

Un aspecto importante ha sido la capacidad para incorporar a los padres a la vida escolar (Chaves 2005: 122), aunque no parecen establecer vínculos muy diferentes a los existentes en organizaciones “más tradicionales”. Los padres en general no integran las asociaciones educacionales y tampoco existen espacios para decidir sobre asuntos centrales de gestión, aunque la autonomía supone la participación del conjunto de la comunidad educativa (Jaimovich 2005: 8,11). Las escuelas autogestionadas contribuirían a fortalecer los vínculos solidarios entre los diferentes sectores de la sociedad civil, al incrementar el control local y estimular la participación directa sobre el espacio público mientras que la escuela pública tradicional está virtualmente cerrada a la participación de la comunidad (Nadorowski 1999: 13).

En las escuelas tradicionales, padres y comunidades no participan de la gestión escolar y, aunque muchos saben que la educación no es la deseada o merecida, es la

única disponible. Las comunidades y padres de los sectores más empobrecidos, frente a la insuficiente oferta institucional, y dadas sus limitaciones económicas y culturales, quedan sin salida. Esta "cautividad" consolidada sostiene opciones de lealtad con profunda pasividad y desinterés frente a la escuela (Huberman 2007: 21, 40).

Para Feldfeber, Jaimovich y Saforcada esta política pública no tiene su origen en las demandas de la comunidad educativa, sino en intereses particulares vinculados con sectores presentes en el origen y en todo su desarrollo (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004: 8). En sentido consonante, para Araya y Yuli esta experiencia no parece habilitar mayores posibilidades de participación y democratización que otras formas de organización escolar, sino que profundiza tendencias verticalistas y abre un espacio de arbitrariedad en las relaciones laborales y en la gestión institucional. El modelo de participación se relaciona más con el paradigma de la *accountability* o rendición de cuentas (Araya y Yuli 2009: 83), donde es muy importante la participación de padres y miembros de la comunidad (Gorostiaga 2011:256).

No constituye un proyecto que responda a las reivindicaciones de la sociedad sino a una delegación de responsabilidades por parte del Estado, y junto a una retórica basada en la eficiencia en la gestión, se retoma a la autonomía y la participación para dotarlas de un nuevo sentido (Feldfeber 2003: 939). En la práctica, el caso parece acercarse más a un modelo administrativo de descentralización, en tanto no se verifica la libre elección por parte de los padres ni la competencia entre escuelas (Gorostiaga 2011:256).

Desde otra óptica, para Chaves los conceptos de descentralización, desregulación y autogestión responden en plenitud al imaginario actual: son formas de gestión modernas. Los mecanismos que lleven mayor poder de decisión a la gente por



medio de la desregulación o la autogestión no pueden ser malos, ni tampoco aquellos que perfeccionen la democracia y la participación general (Chaves 2005: 52-53).

La participación de los padres en la escuela puede entenderse desde dos perspectivas: de colaboración y complementariedad entre familia y escuela; y a través del modelo de mercado donde los padres participan eligiendo las escuelas para sus hijos (Yuli, Sosa y Araya 2004: 109-110). Sobre la participación de los estudiantes, las estructuras de gestión en su mayoría no los incluyen, y en los pocos casos en los que sí lo hacen, se integran con voz pero sin voto (Jaimovich 2005: 11).

No están previstos mecanismos específicos de vinculación de las escuelas con el resto del sistema (Jaimovich 2005: 12) y la “soledad institucional”, según Araya y Yuli, resulta de los rechazos de la comunidad educativa en desacuerdo con su implementación por la competencia de matrícula (Araya y Yuli 2009: 85).

### **3.3. El personal docente**

Las reformas educativas recientes colocaron a los docentes en el centro de la escena del cambio y les adjudicaron las mayores exigencias y responsabilidades sobre el futuro de la educación (Miranda y Lamfri 2008: 198). Inclusive, para Cicioni, la educación pública convencional tiende a darle más peso a los intereses de los empleados del sistema que a los de los clientes del sistema (Cicioni 1998: 17-18).

Las escuelas autogestionadas eligen al docente y no al revés: devolver el poder a la escuela y a la comunidad es la naturaleza de la reforma planteada. Y, para Chaves, esa es la mayor fortaleza de las escuelas autogestionadas: la capacidad de elección de sus miembros. Esa prerrogativa choca de frente con las organizaciones gremiales y con

la estructura burocrática de las Juntas de Clasificación que controlaban el acceso a la profesión docente y que han recibido críticas. En el marco de la autonomía, en cambio, cada asociación elige el modo de selección y contratación de su personal en función del proyecto institucional (Chaves 2005: 114, 124). La posibilidad de elegir los docentes y administrar sus propios recursos constituyen las características centrales de este nuevo modelo (Feldfeber 2003: 932-933). El énfasis radica así en la ausencia de restricciones para desarrollar su proyecto propio y diferenciado (por oposición a la homogeneidad estatal) y en las posibilidades de conformar equipos cohesionados de trabajo<sup>89</sup> (Jaimovich 2005: 9 y Feldfeber, Saforcada y Jaimovich 2009: 93).

Las escuelas autogestionadas poseen su propio régimen de ingresos, ascensos, interinatos, suplencias, capacitación y perfeccionamiento para los docentes, quienes no mantienen dependencia laboral con el Estado, pues son empleados de las asociaciones educacionales (Miranda y Lamfri 2008: 203). Según los defensores del modelo, los docentes gozan así de plena libertad para adaptar su régimen laboral a las particularidades de la carrera laboral (Araya y Yuli 2009: 82).

Sin embargo, desde una perspectiva crítica, sostienen Miranda y Lamfri que el nuevo régimen produce una precarización y liberalización de las condiciones de empleo, una "reestructuración del trabajo y cambios en la organización de las carreras profesionales", dejando de lado las regulaciones establecidas en el Estatuto del Docente (Miranda y Lamfri 2008: 203). La mayoría de los docentes de las escuelas autogestionadas las caracterizan como "escuelas públicas de gestión privada", y que "son públicas para los alumnos y privadas para los docentes." "Públicas para los

---

<sup>89</sup> Esto evidencia una ruptura respecto del sistema estatal tradicional donde la designación de docentes se realiza desde un sistema centralizado basado en el criterio de antigüedad y en la elección de escuela por parte del docente (Moschetti y Gottau 2016: 60-61).

alumnos” en tanto no establecen requisitos de acceso y son gratuitas; ‘privadas para los docentes’ por el régimen de contratación que padece la inestabilidad laboral del sector privado (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004: 11-12)

Según Chaves, que es partidario del modelo, la posibilidad de flexibilidad gerencial permite la conformación de un ideario común, pues el director o la asociación deciden el perfil del docente a incorporar en función de la personalidad y el estilo educacional del establecimiento (Chaves 2005: 61). Ello proporcionaría mayor libertad para desarrollar los propios estilos pedagógicos de los educadores y mayor motivación para innovar (Nadorowski 1999: 12-13).

Se argumentaba que la autogestión permitiría al nivel central concentrarse en la mejora de la calidad, descargando la gestión diaria en las asociaciones gestoras. Más allá de la falta de evidencias acerca del impacto sobre los resultados de aprendizaje, parece verificarse un deterioro de las condiciones de trabajo de los docentes (Gorostiaga 2011:256). El sector docente se ve sometido a competir por obtener mejor salario atado a los resultados de los alumnos y a la evaluación de su tarea (Feldfeber 2003: 934-935), y sus condiciones laborales son bien diferentes de quienes se desempeñan en escuelas estatales (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004: 7).

La relación con el personal se establece dentro de la Ley Nacional N° 20.744 de Contrato de Trabajo. El salario contiene un básico, evaluado y tasado mensualmente, generando así un salario flexible vinculado al mérito y a los logros educativos. No incluye el pago de la antigüedad en la docencia, aunque si en la institución<sup>90</sup>. El sentido de la flexibilidad rompe con una larga cultura hegemónica centrada en el sueldo fijo, independiente de la actuación profesional (Huberman 2007: 95). Para Chaves, firme

---

<sup>90</sup>A igualdad de condiciones, los salarios no puede ser inferiores ni superiores en más del 50% del resto de las escuelas públicas

defensor del modelo empresario, creer que la igualación del salario es garantía de equidad y justicia es precipitarse “en el mismo error del cual no pudo apartarse el sistema socialista” (Chaves 2005: 121).

Para Nadorowski la propia dinámica de la escuela autogestionada determina la imposibilidad de brindar a priori estabilidad en el cargo, pues al ser evaluadas periódicamente generan la oportunidad para evaluar el desempeño de los docentes, y de esta manera, la estabilidad en el cargo quedará garantizada cuando el educador demuestre capacidad profesional en su desempeño interés constante por mejorarlo (Nadorowski 1999: 15-16).

Las posibilidades de participación de los docentes en las escuelas autogestionadas están relacionadas con dos factores: la incorporación a las asociaciones educacionales luego de cumplidos dos años continuos de su desempeño en la escuela, un aspecto innovador; y las condiciones laborales establecidas en estas escuelas (Feldfeber, Saforcada y Jaimovich 2009: 96). De esta forma se garantizarán condiciones de participación en las decisiones relevantes, incluyendo el destino de los fondos (Jaimovich 2005: 8). Pero sostienen los críticos que las asociaciones han generado mecanismos para que esta inclusión docente sea sólo formal y no involucre su participación real. Aún cuando existan criterios participativos y democráticos en la conformación de las asociaciones y en las escuelas, la normativa no estipulaba en qué forma se garantizaría la organización democrática interna (Feldfeber, Saforcada y Jaimovich 2009: 11, 95).

Lo que se gana en autonomía, identidad institucional, valoración y posibilidades creativas, se pierde en conquistas y ventajas laborales, de manera que se hace necesario evitar un retroceso en las condiciones de trabajo (Chaves 2005: 121).

### **3.4. El financiamiento**

El Estado provincial garantiza el financiamiento completo (gastos corrientes y de capital) de las escuelas autogestionadas, permitiendo el manejo autónomo de los recursos asignados a nivel de cada institución (Franzini 2006: 3). La forma de financiar a las escuelas autogestionadas representa un cambio de paradigma respecto del financiamiento a la demanda, histórico y habitual en los sistemas educativos. En efecto, se ha pasado de uno centrado en la oferta, traducido en el sostenimiento global y directo por parte de Estado, capitado por alumno como el movimiento chárter (Huberman 2007: 45). Ya no es el Estado quien provee, organiza y financia la planta docente independientemente del número de alumnos; ahora se financia a la demanda, y el Estado sostiene a la institución según el número de alumnos, quien cumple las funciones otrora del Estado (Pelayes 2011: 170). Advierte Nadorowski, con todo, que en las escuelas públicas autogestionadas es la oferta y no la demanda la que sigue siendo unidad de asignación del gasto, tal como viene aconteciendo en Argentina con las escuelas públicas tradicionales, desde hace más de un siglo (Nadorowski 1999: 10).

Es así que aparece un nuevo tipo de instituciones educativas, “públicas”, pero de gestión privada a cargo de una asociación civil sin fines de lucro, sostenida con fondos públicos. Cada Asociación Educacional tiene garantizado el financiamiento total por parte del Estado y no podrá establecer arancel alguno (Araya y Yuli 2009: 76, 82).

El Estado provincial no deslinda la responsabilidad en materia educativa; más bien transfiere responsabilidades, atribuciones en la gestión de las unidades escolares y la administración de los recursos financieros mediante la transferencia mensual de la denominada Unidad Subvención Escolar (USE).

Las Asociaciones Educativas están constituidas bajo el régimen jurídico de las asociaciones sin fines de lucro y con el objeto específico de gestionar el establecimiento educativo, haciéndose responsables de la elaboración y marcha del proyecto, la gestión, los resultados pedagógicos y la administración financiera.

Según los partidarios del modelo como Nadorowski, por pertenecer al espacio público y por el principio de gratuidad, las escuelas públicas autogestionadas no pasarán a formar parte de los mercados educativos y contribuirán a brindar mayor transparencia al sistema escolar público y privado (Nadorowski 1999: 8-9). No puede sostenerse que detraen recursos de las escuelas gestionadas por el Estado pues son escuelas públicas. El reclamo de la autogestión escolar tiene como punto común el rechazo del papel del Estado como educador monopólico de la infancia, aunque ninguno reniega del papel principal en el sostenimiento de las escuelas y su total financiamiento (Huberman 2007: 16).

### **3.5. La rendición de cuentas**

La responsabilidad con respecto al pasado remite a tres formas de relación entre el poder público y los actos institucionales: la *presentación* de una contabilidad, la *justificación* de actos realizados o decisiones tomadas y la *evaluación* de políticas implementadas. La primera categoría de responsabilidad es la *accountability* o rendición de cuentas (Rosanvallon 2015: 245). La innovación también es la posibilidad que una escuela sea auditada y la participación de la sociedad civil parece entenderse más desde este punto de vista (Jaimovich 2005: 13). Según Pelayes, para San Luis era imprescindible continuar a la vanguardia en la modernización del sistema educativo en el marco de la reforma del Estado. El paradigma de la rendición de cuentas postula que

los responsables de la educación deben ofrecer información transparente sobre los resultados de su gestión ante la sociedad, escuelas y docentes (Pelayes 2011: 173).

La rendición de cuentas sobre su desempeño tiene para las escuelas autogestionadas un doble aspecto: pedagógico respecto de la autoridad administrativa con la que suscribió el contrato y con las familias que envían sus hijos a esa escuela; y otro de tipo financiero y contable sobre la inversión de los fondos girados. Se prevé, además de la evaluación por resultados de aprendizaje de los alumnos<sup>91</sup>, la organización de un sistema de supervisión continua y sistemática sobre los recursos financieros y las metas de aprendizaje (Moschetti y Gottau 2016: 60). La responsabilidad - evaluación está ligada al juicio sobre la eficacia y la efectividad de las políticas públicas. Consiste en medir una eventual distancia entre intenciones y realizaciones, es decir entre palabras y hechos (Rosanvallon 2015: 247-248). En estas escuelas lo que se mide exactamente es lo realizado y sus resultados. En el paradigma estatal igualitario se miden "las condiciones para que algo se movilice"<sup>92</sup> (Chaves 2005: 128).

Las Asociaciones Educativas se obligan a que los resultados pedagógicos obtenidos en la Evaluación Nacional de la Calidad Educativa no puedan ser menores que la media provincial alcanzada y se fija como meta futura superar la media nacional. Este aspecto constituye un factor de alta exigencia. A menudo, la competencia entre las escuelas lleva a un descenso de la colaboración entre ellas, aislando cada vez más a los directores con respecto a sus colegas (Whitty, Power y Halpin 1999: 84). Para Chaves, el objetivo primordial de estas escuelas es la mejora en la calidad educativa y ella se

---

<sup>91</sup> Aquí vale hacer una salvedad: en humanidades, y la educación es una expresión de ellas, muchas veces puede ser más relevante el proceso recorrido que el resultado en sí mismo.

<sup>92</sup> Corresponde advertir que en la medida en que se juzguen las escuelas según una escala unidimensional de excelencia académica, la elección de centro no llevará a formas de enseñanza más diversificadas y receptivas, sino a reforzar la jerarquía entre escuelas, basada en los resultados de los tests académicos (Whitty, Power y Halpin 1999: 149).

puede lograr disparando la competencia (Chaves 2005: 126). Para Nadorowski en cambio, no crea ni estimula la competencia entre escuelas por los recursos, en tanto la normativa está basada en procesos de control y evaluación de calidad y capacidad de alcanzar sus objetivos y no en comparación con los resultados de otras escuelas (Nadorowski 1999: 9-10).

Los directores se encuentran cada vez más obligados a demostrar un rendimiento en un contexto sobre el que, a menudo, tienen un control reducido. Investigaciones norteamericanas indican que el dinero crea la diferencia y que la ausencia de incrementos en el rendimiento de los alumnos en la educación pública, se debe al empeoramiento de las condiciones sociales, más que a la falta de productividad de las escuelas (Whitty, Power y Halpin 1999: 85, 144). La categoría socioeconómica del alumno y de su familia parece determinar si en grado importante la diferencia en el resultado pedagógico.

El control sobre los fondos públicos se realiza por medio de una rigurosa auditoría de la relación entre lo invertido y los resultados obtenidos, evitando dispendios innecesarios, previniendo la ineficiencia, combatiendo la corrupción y con una evaluación constante de los procesos y resultados a fin de garantizar la mayor calidad educativa (Nadorowski 1999: 3). También se prescribe la responsabilidad de las escuelas de ofrecer a la comunidad información periódica sobre sus objetivos, los estándares de rendimiento de sus alumnos y la evolución de sus proyectos educativos (Franzini 2006: 8-9).

Es causal de revocación de autorización la continuidad de resultados insatisfactorios en el desempeño de los alumnos y el uso indebido de los fondos. Las sanciones se efectivizan a través de multas, suspensiones del aporte de financiamiento,



inhabilitaciones, revocaciones de la autorización de financiamiento (Araya y Yuli 2009: 83). En un caso extremo, nadie podría esgrimir una adecuada defensa de una mala escuela ni tampoco de una mala administración y gestión escolar.

#### **4. Diferencias entre escuelas chárter y escuelas autogestionadas**

Aunque para Chaves se trata de dos vocablos que definen a un mismo producto (Chaves 2005: 57), existen importantes diferencias entre las escuelas chárter y las escuelas autogestionadas. Las escuelas autogestionadas no son escuelas chárter, porque técnicamente en la Argentina es imposible hacer escuelas chárter. Son realizables en un sistema muy descentralizado como el de Estados Unidos (Nadorowski 2001).

El proyecto sanluiseño comparte características con los modelos preexistentes en el ámbito nacional e internacional, pero no puede reducirse a una simple imitación sino que incorpora elementos propios. Las escuelas chárter como las autogestionadas presentan amplios niveles de autonomía financiera a nivel institucional así como en la definición del régimen laboral, contenidos curriculares y abordaje pedagógico. Estos amplios márgenes han caracterizado al modelo chárter, pues las decisiones se toman en el nivel institucional, mientras que en la escuela autogestionada la elección de la estructura, la determinación de su composición y la definición de deberes, derechos, incentivos y sanciones se establecen en la normativa de la provincia (Franzini 2006: 2, 5-6). Es decir, las escuelas chárter gozan de mayores márgenes de autonomía para funcionar que las escuelas autogestionadas, recayendo en las autoridades públicas las mayores atribuciones.

A diferencia de los esquemas de escuelas chárter de los Estados Unidos, en el caso de San Luis, se advierten dos elementos estructurales singulares: la escala del

experimento y la ubicación geográfica de las escuelas autogestionadas no resultarían suficientes como para construir un cuasi-mercado educativo con el sector público (Moschetti y Gottau 2016: 63).

En el modelo chárter la ley exige que las escuelas garanticen “mecanismos y servicios de información y servicios de soporte” para padres y alumnos; prescripción ausente en las Escuelas Autogestionadas. Por otro lado, la normativa de escuelas autogestionadas establece que el Estado provincial debe garantizar mecanismos de apoyo para la construcción de capacidades en las escuelas, cuestión ausente en el modelo chárter (Franzini 2006: 7).

Sobre la competencia entre las escuelas, este fenómeno no opera por lo reducido de la experiencia entre las escuelas autogestionadas, sino más bien del conjunto de las autogestionadas en relación con las escuelas del sistema público. Así, las particularidades que presentan las escuelas autogestionadas puntanas respecto de las chárter schools se deben más a la forma de implementación que al modelo en sí mismo (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004: 5). Si bien las familias de la provincia de San Luis tienen la capacidad legal para elegir entre una escuela pública tradicional, una escuela pública autogestionada o una escuela privada, “la libertad efectiva de elegir” ha sido limitada por múltiples factores. Por ejemplo la barrera geográfica, ya que la distribución de las escuelas es muy despareja (Franzini 2006: 7-8).

Las escuelas autogestionadas son escuelas públicas como cualquier otra y no tienen un fin de lucro, al prohibirse expresamente, obligando a que las utilidades generadas por buena administración sean reinvertidas en el proyecto escolar. La legislación no permitía la participación de compañías privadas preexistentes sino

solamente de asociaciones civiles creadas ad hoc (Moschetti y Gottau 2016: 63. mientras que en EEUU las escuelas chárter pueden tener fines de lucro.

En el modelo chárter el énfasis parece estar en la regulación de las relaciones entre la escuela y la comunidad, mientras que en la escuela autogestionada hay una tendencia al mayor control en el interior de la institución (Franzini 2006: 3, 5-7).

Este proceso de des-estatalización fue impulsado por la idea de que la autogestión impulsaría de suyo mejoras sustantivas en la calidad educativa y en el desempeño de los estudiantes, al alejarse del modelo de las instituciones educativas estatales como ‘terminales’ de estructuras burocráticas centralizadas (Moschetti y Gottau 2016: 56, 63-64).

## **5. Las escuelas y el espíritu público**

¿Qué determina lo público de una escuela? ¿El financiamiento, la gestión, el régimen laboral de los docentes, el acceso irrestricto?

La educación de los hijos en instituciones especializadas a cargo de Estado constituye una experiencia minúscula y muy reciente en la historia de la humanidad: sólo a finales del siglo XIX se intenta universalizar en occidente el sistema de escuelas y así obligar a las familias a enviar allí a sus niños, sostiene Nadorowski en el prólogo a la obra de Huberman (Huberman 2007: 15).

Las escuelas autogestionadas son caracterizadas, desde la retórica oficial, como organizaciones públicas no-estatales que se “localizan” entre el Estado y el mercado; están volcadas al interés general y son no-estatales porque no forman parte del aparato del Estado (Feldfeber 2003: 925). De este modo asumen el modelo un funcionamiento

más flexible, caracterizados como un “nuevo modo de regulación” diferente al libre mercado y al modelo burocrático tradicional. Preserva el financiamiento público pero incorpora mecanismos empresarios, como la libre elección y la competencia entre escuelas por el financiamiento a la demanda (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004: 9)

El Estado no se desentiende de la educación sino que estamos frente a un sistema que se sustenta en la responsabilidad individual, la labor colectiva de la empresa educativa y la responsabilidad indelegable de la provisión pública. El Estado no desaparece ni retrocede sino que se reformula su accionar (Chaves 2005: 126-127). Puede entenderse, según sus partidarios, más bien como una política destinada a fortalecer el espacio público antes que a privatizarlo. El Estado es responsable, junto a la sociedad civil, de los principios tradicionales de la escuela pública argentina. Y es el Estado quien debe garantizar a la ciudadanía una Justicia Educacional que en la Argentina actual está lejos de lograrse (Nadorowski 1999: 7, 22).

Las fronteras de lo público se redefinen en un doble sentido: se “ensanchan”, incluyendo en el espacio de la educación pública formas de gestión privadas o particulares, identificadas como públicas no estatales; pero a la vez, se “estrechan”, en tanto el carácter público queda reducido a la gratuidad del servicio y el libre acceso en cada institución (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004: 12). La implementación se hace dentro del espacio público, garantizando el principio de igualdad de oportunidades, y ejerciendo una práctica educativa basada en las orientaciones doctrinarias tradicionales fundamentales de la escuela pública argentina: gratuidad, obligatoriedad, laicidad y calidad (Nadorowski 1999: 6-7).

Aunque según Pelayes, para sus críticos el problema de la educación se reduce con este nuevo modelo a un problema económico y de eficiencia y pierde gran parte de

las connotaciones y valores éticos, sociales y políticos (Pelayes 2011: 168). Sin embargo, sus partidarios afirman que la escuela autogestionada comparte con la escuela tradicional las características de gratuidad, laicidad e ingreso irrestricto (Franzini 2006: 3). Depende de auditorías y evaluaciones en base a los principios democráticos, los derechos y los principios de gratuidad, laicidad, obligatoriedad e igualdad de oportunidades (Nadorowski 1999: 117-18). De modo que, según los defensores de este modelo, la mayor flexibilidad de gestión no supone descartar valores democráticos y humanitarios.

Desde esta concepción, estas escuelas serían públicas porque sostienen el derecho a la educación en tanto garantizan la gratuidad y el acceso<sup>93</sup>; pero también porque las asociaciones son pensadas como producto de acciones públicas de la sociedad civil: la coincidencia de intereses es reflejo de demandas sociales (Feldfeber, Jaimovich y Saforcada 2004: 10).

Son escuelas públicas, controladas y supervisadas por el Estado, pero con una absoluta libertad en la gestión por parte de la unidad educativa (Chaves 2005: 60). La mayor virtud es la posibilidad dada a los docentes: educar y no ocupar su tiempo con pesadas gestiones burocráticas en la lógica tradicional del Estado. La escuela autogestionada procura desarrollar el enorme potencial de los educadores, cortando las barreras de la política, del clientelismo, de la burocracia y de la híper regulación. La cuestión es buscar nuevas formas que rescaten los valores tradicionales de la escuela

---

<sup>93</sup>Inclusive, según un partidario del modelo como Nadorowski, puede ser una oportunidad para remover los obstáculos que impiden a los más pobres acceder a una mejor educación, y es que la segregación socioeconómica en el sistema educativo argentino, fuertemente segmentado, constituye una práctica usual en el sector estatal y en el sector privado. La mayor parte de las escuelas públicas a las que concurren sectores socialmente desfavorecidos ofrecen un servicio educativo de calidad inferior. Su propia dinámica parece no necesitar de la presencia de las escuelas públicas autogestionadas para continuar discriminando a los alumnos más pobres (Nadorowski 1999: 4-6).

pública: laicidad, gratuidad, acceso irrestricto, obligatoriedad, pluralismo, ciudadanía, en un contexto nuevo (Nadorowski 2001).

## **BIBLIOGRAFIA**

ARAYA BRIONES, Roberto y YULI, María Elena (2009) "Políticas educativas. Nuevas configuraciones de lo institucional en las Escuelas Autogestionadas de la provincia de San Luis", *Revista Electrónica de Psicología Política*, Año 7, N° 19, Marzo/Abril 2009, en [http://www.psicopol.unsl.edu.ar/marzo09\\_nota5.pdf](http://www.psicopol.unsl.edu.ar/marzo09_nota5.pdf) Última consulta: 3 de junio de 2016

ARENDRT, Hannah (2016), *Entre el pasado y el futuro: ocho ejercicios sobre la reflexión política* (Buenos Aires, Ariel)

BARCOS, Julio R. (2015), *Cómo educa el Estado a tu hijo* (Santiago de Chile, Nadar Ediciones)

CHAVES, Claudio (2005), *La gestión escolar en tiempos de libertad* (Córdoba, Segundo Centenario)

CICIONI, Antonio (1998), *El movimiento de las charter schools: una amenaza y una oportunidad para la educación pública argentina*, Fundación Gobierno y Sociedad, en <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt7.PDF> Última consulta: 12 de agosto de 2016

CTERA et al. (2005), *Reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico*, Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, Colegio de Profesores de Chile, Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación de Brasil, Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo de Uruguay, Laboratorio de Políticas Públicas, Rio de Janeiro/Buenos Aires (Buenos Aires, CLACSO)

FELDBEBER, Myriam, SAFORCADA, Fernanda y JAIMOVICH, Analía (2009), "Las Escuelas Autogestionadas de San Luis: los sentidos de la autonomía escolar en una política provincial", en FELDFEBER, Myriam (2003) "La redefinición del espacio

público: el caso de las escuelas autogestionadas en Argentina", *Educação & Sociedade*, Volumen 24, N° 84, septiembre, 2003, en <http://www.redalyc.org/pdf/873/87313719009.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

FELDFEBER, Myriam (2009a) comp., *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*, (Buenos Aires, AIQUE Grupo Editor)

FELDFEBER, Myriam (2009b), *Estado y reforma educativa: la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina*, en FELDFEBER, Myriam et al. (2009), comp., *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico)

FELDFEBER, Myriam (2009c) *Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos*, en FELDFEBER, Myriam (2009a) comp., *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*, (Buenos Aires, AIQUE Grupo Editor)

FELDFEBER, Myriam et al. (2009), comp, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico)

FELDFEBER, Myriam, JAIMOVICH, Analía y SAFORCADA, Fernanda (2004), "Políticas Públicas de Privatización: Una mirada a la experiencia de las Escuelas Autogestionadas de San Luis", *Archivos Analíticos de Políticas Públicas*, Volumen 12, N° 47, septiembre 2004, en <http://epaa.asu.edu/ojs/article/viewFile/202/328.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

FRANZINI, Alejandra (2006), *La experiencia de las escuelas autogestionadas de la provincia de San Luis*, en [https://www.researchgate.net/publication/242675230\\_La\\_experiencia\\_de\\_las\\_escuelas\\_Autogestionadas\\_de\\_la\\_provincia\\_de\\_San\\_Luis](https://www.researchgate.net/publication/242675230_La_experiencia_de_las_escuelas_Autogestionadas_de_la_provincia_de_San_Luis) Última consulta: 26 de agosto de 2016



GOROSTIAGA, Jorge M. (2011), "Participación y gestión escolar en Argentina y Brasil: una comparación de políticas subnacionales", *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Volumen 27, N° 2, maio/ago 2001, en <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/24772/14363> Última consulta: 3 de junio de 2016

HUBERMAN, Hugo (2007), *De escuela en escuela. Recorridos educativos autogestionados*, (Buenos Aires, Prometeo Libros)

JAIMOVICH, Analía (2005), *Descentralización de la gestión escolar. Un estudio sobre el proyecto Escuela Ciudadana en Porto Alegre (Brasil) y el proyecto de Escuelas Autogestionadas de San Luis (Argentina)* Informe final del concurso: Poder y nuevas experiencias democráticas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2005, en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/2005/demojov/jaimo.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

MANNO, Bruno (1999), "Nuevo enfoque de la educación pública en Estados Unidos, en Experiencias exitosas de escuelas autogestionadas", *Libertad y Desarrollo*, Serie Informe Social N° 57, diciembre de 1999, en <http://www.lyd.org/lyd/biblio/SISO-57-Experiencias%20exitosas%20en%20escuelas%20autogestionadas-BManno%20IChan%20y%20ACarbonell-Diciembre1999.pdf> Última consulta: 12 de agosto de 2016

MIRANDA, Estela María, y LAMFRI, Nora Zoila (2008), "Los efectos de la multirregulación política en educación en la configuración de nuevas condiciones de trabajo e identidad del oficio docente", *Cuadernos de Educación*, Año VI, N° 6, Córdoba, julio 2008, en

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/Cuadernos/article/view/753/710> Última consulta: 3 de junio de 2016

MOSCHETTI, Mauro Carlos y GOTTAU, Verónica (2016), "De las Rocallosas a los Andes: el experimento de escuelas charter en el contexto político argentino", *Educação & Sociedade, Campinas, Revista de Ciências da Educação* v. 37, N° 134, jan-mar 2016, Campinas (SP, Brasil), en <http://www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00055.pdf> Última consulta: 15 de agosto de 2016

NADOROWSKI, Mariano (2002), *Monopolio estatal y elección de escuela en la Argentina*, en NADOROWSKI, Mariano, NORES, Milagros y ANDRADA, Myriam, (2002) comp., *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, (Buenos Aires, Granica)

NADOROWSKI, Mariano, NORES, Milagros y ANDRADA, Myriam, (2002) comp., *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*, (Buenos Aires, Granica)

NARODOWSKI, Mariano (1999), "Varias respuestas a diez objeciones efectuadas las escuelas públicas autogestionadas. Un aporte al debate en la Argentina", Cuaderno 6, Noviembre de 1999, *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional* de la Fundación Gobierno & Sociedad y Universidad Nacional de Quilmes, en <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/109266/reforma%20educativa%20final.pdf> Última consulta: 19 de mayo de 2016

NARODOWSKI, Mariano (2001), *Las escuelas públicas autogestionadas cuestionan al establishment educativo*, en La Capital on line, Rosario, Santa Fe, en [http://archivo.lacapital.com.ar/2001/05/02/articulo\\_213.html](http://archivo.lacapital.com.ar/2001/05/02/articulo_213.html) Última consulta: 12 de agosto de 2016

PELAYES, Olga (2011), "Las Políticas Neoliberales en la Provincia de San Luis. "Reinvención" del Estado y de la educación", *Argonautas* N° 1, en <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/files/14%20Pelayes%20%20Agora.pdf> Última consulta: 3 de junio de 2016

ROSANVALLON, Pierre (2015), *El buen gobierno* (Buenos Aires, Manantial)

SAFORCADA, Fernanda (2009), *Paradojas de la autonomía escolar en la reforma educativa argentina de los años noventa*, en FELDFEBER, Myriam (2009a) comp., *Autonomía y gobierno de la educación: perspectivas, antinomias y tensiones*, (Buenos Aires, AIQUE Grupo Editor)

SERRA, Ma. Silvia (2002), *¿Es posible lo público no estatal en la Argentina?*, en FELDFEBER, Myriam et al. (2009), comp, *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo ¿Existe un espacio público no estatal?* (Buenos Aires, Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico)

STANFORD UNIVERSITY (2013), Center for Research on Education Outcomes, *Charter School Study Executive Summary 2013*, Stanford, CA en <https://credo.stanford.edu/documents/NCSS%202013%20Executive%20Summary.pdf> Última consulta: 12 de agosto de 2016

WHITTY, Geoff. POWER, Sally y HALPIN, David (1999), *La escuela, el estado y el mercado. Delegación de poderes y elección en educación* (Ediciones Morata, Madrid)

YULI, María Elena, SOSA, Dora Elsa y ARAYA BRIONES, Roberto (2004), "Escuelas experimentales autogestionadas. Participación de los padres". *Estudios comparativos, Fundamentos en Humanidades*, UNSL, Año V, N° II (10/2004), en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18401006> Última consulta: 3 de junio de 2016