

DOCUMENTOS

Nº 42

Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y República Dominicana

Noviembre 2008

Alejandro Morduchowicz
Argentina

Mariana Aylwin
Chile

Laurence Wolff
Estados Unidos

Mariana Aylwin es ex Ministra de Educación de Chile, ex Diputada de Chile y ex Coordinadora Nacional de la Enseñanza Media del Ministerio de Educación y actualmente es Directora Ejecutiva de la Corporación Educacional Aprender.

Alejandro Morduchowicz es ex Subsecretario de la Administración de Recursos Financieros y Humanos del Ministerio de Educación en Argentina, especialista en economía y financiamiento de la educación, docente del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IIPÉ-UNESCO Buenos Aires y de FLACSO.

Laurence Wolff es Doctor en Planificación Educativa de la Escuela de Educación de la Universidad de Harvard, ex funcionario del Banco Mundial y consultor del Banco Interamericano del Desarrollo.

Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad de los autores y no comprometen necesariamente a PREAL ni a las instituciones que lo patrocinan.

© 2008 Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)

Todos los derechos reservados

Este documento puede ser descargado de: www.preal.org/publicacion.asp

Si desea solicitar copias adicionales, contacte a PREAL
a través de CINDE o del Diálogo Interamericano:

CINDE

Santa Magdalena 75, piso 10, oficina 1002, Providencia
Santiago, Chile

Tel.: 56-2-3344302

INTER-AMERICAN DIALOGUE

1211 Connecticut Ave., NW, Suite 510

Washington, D.C., 20036

Tel.: 202-822-9002

E-mail: infopreal@preal.org

ISSN 0718-6002

Primera edición

Publicado en Chile

Noviembre 2008

Diseño e Impresión:

Editorial San Marino

esm.cl

ÍNDICE

Presentación	5
I. Antecedentes del Programa de Desarrollo de la Capacidad Insitucional y de Gestión de los Ministros de Educación de Centroamérica y República Dominicana	7
II. Los desafíos que plantean las reformas educativas a la institucionalidad de educación	11
1. ¿Qué hicieron los países?	12
1.1 Planificación de la reforma y sus resultados	12
1.2 Leyes de educación	14
1.3 Formación docente y atención de la conflictividad laboral	14
1.4 Sistemas de evaluación	15
2. Los Ministerios de Educación de cara a las reformas	15
III. Cinco obstáculos que dificultan el avance de medidas con mayor impacto	19
1. Políticas verticales que no llegan a los centros educativos	19
2. Muchos programas y activismo, poco impacto	20
3. Las escuelas no saben qué procesos y resultados se espera de ellas	21
4. Debilidad de los sistemas de supervisión	22
5. Problemas de gestión	24
IV. Recomendaciones sobre prioridades para un plan de acción educativa en Centroamérica	25
V. Lecciones del programa de <i>coaching</i> para fortalecer capacidades de los Ministerios de Educación	31
1. El modelo de <i>coaching</i>	31
2. <i>Coaching</i> en los Ministerios de Educación	32
3. La experiencia en cinco países	32
4. Lecciones aprendidas de la ejecución del programa de <i>coaching</i>	36
Referencias bibliográficas	38

PRESENTACIÓN

La idea de un proyecto de *coaching* surgió en el curso de una reunión realizada en octubre de 2003 por los viceministros de Educación centroamericanos al alero de la Red de Educación del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo. En ese encuentro en Costa Rica los participantes comentaron las dificultades que enfrentaban para definir estrategias y negociar prioridades con las organizaciones internacionales. Sentían que había una gran discontinuidad en las políticas educativas de una Administración a otra y que no tenían los tiempos necesarios para entender y abordar los asuntos críticos. También señalaban que necesitaban asesoría objetiva de expertos que no estuvieran asociados con una u otra agencia externa. A partir de ello, algunos consultaron al Banco si podría facilitar asistencia para este tipo de asesorías. Habían escuchado de un ejercicio reciente de *coaching* en México, financiado por el gobierno de ese país, en el cual un experto externo se había reunido con los Secretarios de Educación de los estados con el fin de discutir estrategias para implementar importantes políticas educativas.

Ese fue el origen de la experiencia que se expone a continuación y que se materializó a partir de mayo de 2005 con la firma de un convenio entre el Banco y el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) para llevar a cabo el proyecto de *coaching* denominado “Programa de Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y República Dominicana”¹. El Programa fue diseñado para cumplir con los siguientes objetivos:

- fortalecer las habilidades de planificación estratégica de las altas autoridades responsables de la toma de decisiones, para negociar los diferentes intereses y administrar los recursos disponibles, aumentando de este modo la efectividad de la implementación de políticas;
- mejorar las prácticas de monitoreo de los equipos de alto nivel beneficiados para aumentar la transparencia y facilitar la rendición de cuentas; y
- proveer información para la mejora del diálogo dentro de los países y entre los gobiernos de la región centroamericana.

Con un aporte total de US\$ 150.000 del BID, el programa se concretó finalmente en cinco países –Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana– con diversos grados de efectividad en cada uno de ellos, como se verá más adelante. Posteriormente, la experiencia fue sometida a análisis por parte de dos de los consultores que actuaron como asesores en la misma, con el fin de identificar retos comunes que enfrenta la institucionalidad educativa para implementar reformas en la región y sugerir áreas prioritarias de acción. Además, la experiencia fue evaluada externamente. El periodo de implementación inicial era de 22 meses, el cual se prolongó posteriormente por seis meses más, concluyendo a inicios de 2008.

Este documento recoge los aprendizajes de esta iniciativa a la luz de las experiencias desarrolladas, con un doble objetivo: por una parte, rescatar la utilidad que puede tener el *coaching* como estrategia para fortalecer capacidades institucionales para apoyar procesos de reforma educativa en países latinoamericanos; por otra parte, dar cuenta de los desafíos que enfrentan hoy los Ministerios de Educación de cara al diseño, desarrollo e im-

¹ Cooperación Técnica Regional no Reembolsable ATN7SF-8937-RG, coordinada desde PREAL por Ana María De Andraca

plementación de reformas prioritarias, analizando los obstáculos que enfrentan en esta tarea y posibles vías de acción.

Se trata de un compendio que ofrece información proveniente de tres documentos elaborados con propósitos propios. Los dos primeros ofrecen la visión de dos asesores que actuaron en el programa como *coaches*. Basados en sus experiencias de campo, ambos intentan identificar los principales problemas en la formulación y aplicación de políticas educativas en Centroamérica, enfatizando en cada caso consideraciones de índole macro y posturas más concretas y aplicadas al nivel de las escuelas². El tercero consiste en la evaluación del Programa, realizada por un consultor externo para establecer sus logros, algunos factores de éxito y los principales obstáculos enfrentados en el desarrollo de la experiencia.

Por esta razón esta publicación no pretende dar cuenta de pasos coherentes hacia un fin, sino más bien reflejar los obstáculos y facilitadores de un trabajo realizado entre pares para motivar una reflexión conjunta y un debate con los equipos ministeriales a partir de la riqueza que aportan estas variadas miradas sobre la experiencia.

MARCELA GAJARDO & JEFFREY PURYEAR
Codirectores del Programa Promoción de la Reforma
Educativa en América Latina y el Caribe
PREAL

ANA MARÍA DE ANDRACA
Coordinadora, Programa Desarrollo
de la Capacidad Institucional y de Gestión
de los Ministerios de Educación en
Centroamérica y República Dominicana

² Los documentos de base están disponibles en www.preal.org

I. ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA CAPACIDAD INSITUCIONAL Y DE GESTIÓN DE LOS MINISTROS DE EDUCACIÓN DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

A fin de contribuir a la solución de los retos comunes relacionados con la implementación de políticas y programas educativos en Centroamérica a través del mejoramiento de la capacidad de gestión institucional de los equipos responsables de la toma de decisiones en los Ministerios de Educación, el Programa contempló inicialmente tres componentes:

- *Elaboración de planes estratégicos nacionales y de un plan estratégico regional.* Para la realización de los planes de acción estratégicos se llevarían a cabo las siguientes actividades: (a) identificación de un tema crítico en el área educativa que cada Ministerio considere relevante; (b) establecimiento de los objetivos y resultados esperados, incluyendo la construcción de una línea de base y de los indicadores para medir el progreso; (c) desarrollo de la estrategia y del plan de acción que sería implementado y monitoreado durante las sesiones de entrenamiento subsiguientes en cada uno de los países; y (d) elaboración del plan estratégico regional, para lo cual se tomarían en cuenta los planes elaborados en cada país y se utilizaría una metodología comparativa para analizar las áreas a fortalecer y las oportunidades para la cooperación. Se identificarían las metas comunes regionales y sus indicadores, los que serían discutidos en el taller regional con el propósito de tomar acuerdos de interés común.
- *Implementación de un plan de acción en los países participantes.* Se proveería asistencia técnica directa a los equipos de los Ministerios de Educación en cuanto a la manera de tratar con factores que interfieren con la implementación exitosa de programas y políticas que previamente fueron

identificados y establecidos en el plan de acción. El énfasis estaría en las habilidades de trabajo en equipo y de resolución de problemas de los participantes. Los objetivos se alcanzarían mediante las siguientes actividades: (i) identificación de los instrumentos y mecanismos para el monitoreo de los objetivos a ser alcanzados; y (ii) puesta en marcha del plan de acción estratégico en cada país.

- *Evaluación de la experiencia de entrenamiento y difusión de los resultados.* Para lograr lo anterior, se realizaría: (i) un taller final en el cual los facilitadores o *coaches* y representantes de los países harían un análisis comparativo de los resultados y concluirían con recomendaciones para la subregión. Se discutiría y acordaría el plan estratégico regional y se identificarían áreas de cooperación regional a partir de los resultados del programa en cada país. También se discutiría durante el taller la efectividad de la asistencia técnica prestada por los *coaches* como un instrumento para facilitar la implementación de políticas educativas y programas a nivel nacional y regional; (ii) se produciría un documento con la evaluación y las conclusiones alcanzadas en el taller.

El Programa evolucionó de una forma algo diferente a lo previsto en el proyecto. Su ejecución no logró definir un “plan estratégico regional” ni tampoco “objetivos regionales y sus respectivos indicadores”. En su reemplazo, cada país identificó sus propias necesidades particulares y recibió asistencia técnica de un *coach* en función de su logro. El “análisis comparativo de resultados” fue sustituido por el presente informe.

El Recuadro 1 sintetiza los pasos seguidos desde el inicio del programa hasta su evaluación.

RECUADRO 1

LOS PASOS SEGUIDOS

- Mayo 2005: firma de convenio entre BID y PREAL para la ejecución del Programa de Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y República Dominicana.
- Enero - abril de 2005: PREAL contacta a los ministros o viceministros de Educación de los países centroamericanos seleccionados para participar en el programa.
- Julio de 2005: se realiza en República Dominicana una reunión de coordinación donde representantes del BID y de PREAL presentan los objetivos del programa y se solicita a los representantes de los Ministerios de Educación de los distintos países identificar sus áreas de interés para desarrollar en el marco de esta iniciativa.
- Julio - septiembre 2005: PREAL prepara una lista de 18 potenciales consultores, todos latinoamericanos y reconocidos por haber desempeñado altos cargos en el ámbito educativo y/o haber estudiado extensamente el tema de reformas educativas. Se seleccionan tres consultores, a los cuales se sumará un cuarto durante el proceso.
- Febrero 2006 - enero 2008: los consultores realizan las visitas de *coaching* en los cinco países participantes del programa: dos visitas a Nicaragua, dos a Guatemala, tres a Panamá y tres a Costa Rica, mientras que dos consultores visitaron República Dominicana dos veces cada uno. En cada caso, los consultores prepararon un detallado informe sobre sus experiencias. PREAL preparó a su vez tres detallados informes de avance.
- Junio de 2007: se realiza en Panamá un seminario de cierre del programa en el marco de una reunión de los países centroamericanos que participan en la Red de Educación del Diálogo Regional de Política del BID. Participaron en este seminario miembros del equipo de PREAL, representantes del Banco, los viceministros de Guatemala, Panamá y República Dominicana y los consultores del programa, entre otros. Se analizaron los objetivos alcanzados y los obstáculos encontrados.
- Octubre 2007 - marzo 2008: dos de los consultores preparan documentos para analizar la situación educativa y las experiencias personales en los países que asesoraron, proponiendo áreas de acción prioritarias para la región.
- Octubre 2007 - febrero 2008: se realiza la evaluación del Programa por parte de un consultor externo.

A continuación se detallan los principales aspectos metodológicos de la experiencia.

1. ACTIVIDADES PREPARATORIAS

1.1 PREAL debió realizar varias rondas de visitas a los países participantes antes de la ejecución del programa, puesto que los viceministros en ejercicio no coincidían con quienes lo solicitaron. Estas reuniones fueron decisivas para asegurar la comprensión del proyecto, el compromiso con el mismo y la metodología de trabajo que se aplicaría.

1.2. Formalizar la participación de los Ministerios resultó más complicado que lo esperado. Por una parte, por la alta rotación de autoridades desde el momento de la solicitud de la asistencia técnica; por otra, por las trabas burocráticas que obstaculizaban la reposición de un proyecto cuya génesis correspondía a una administración anterior.

1.3 Resuelto esto, el problema estratégico abordado en el programa fue propuesto por los viceministros. PREAL colaboró en adecuar los alcances de dicho problema a las posibilidades de trabajo dentro de las condiciones de operación del proyecto.

- 1.4 La definición de los equipos ministeriales que participaron directamente en el proyecto implicó hacer oficial el nombramiento del viceministro a cargo en cada país, acordar los perfiles de los restantes integrantes de estos equipos, definir la proporción de integrantes técnico-políticos estables y de turno (profesionales de confianza del ministro en ejercicio) y lograr su nombramiento por parte de las autoridades ministeriales.
- 1.5 Previo a la iniciación de actividades propias del proyecto en cada país, PREAL identificó una contraparte nacional que colaborara con la unidad ejecutora en la coordinación del proyecto, que facilitara los contactos con el equipo nacional y velara por el adecuado cumplimiento de la programación de actividades en cada país.

2. ELABORACIÓN DE PLANES ESTRATÉGICOS NACIONALES

- 2.1 Teniendo en consideración el objetivo del proyecto –fortalecer las capacidades de planificación estratégica de los equipos de decisión de alto nivel en los Ministerios de Educación–, la formulación del plan de acción en cada uno de los países participantes se inició con la revisión de los Planes Nacionales de Educación respectivos. Ello, para facilitar la supervisión y apoyar la definición de un tema crítico o área educativa estratégica a fortalecer en cada Ministerio.
- 2.2 La Coordinación del proyecto estimuló la definición de un problema crítico en cuanto al logro de metas de los planes educativos nacionales existentes, cuidando que este se ajustara a las capacidades institucionales nacionales y a los recursos y tiempos de ejecución del proyecto. Se intentó priorizar la definición de problemas con metas concretas, cuyos logros pudieran asegurarse mediante la definición de estrategias para “adherirse” a planificaciones específicas y bien acotadas, de manera que las actividades del proyecto constituyeran un ejercicio de aplicación de políticas (organizar una planificación, definir objetivos y moverse en función de ellos).
- 2.3 Cada país definió los objetivos y resultados esperados en relación al tema crítico selec-

cionado. Más que el impacto o resultado de la medida seleccionada, interesó que los equipos ministeriales nacionales aprendieran una estrategia de *management* a través de la elección de un problema crítico surgido en la implementación de la política y la puesta en marcha de medidas identificadas a lo largo del proyecto.

- 2.4 Paralelamente a las actividades anteriores, se definió el perfil de los especialistas que asumieron el rol de asesores o *coaches* y se elaboró un listado de profesionales que tuvieran conocimiento de la situación educativa de Centroamérica y del país específico, visión política y estratégica en el desarrollo educativo, y experiencia en este campo para que aconsejara y acompañara la toma de decisiones pertinentes en cada país.

3. IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN ESTRATÉGICO EN LOS PAÍSES

- 3.1 La asistencia técnica directa a los equipos ministeriales para la solución de problemas críticos identificados por ellos mismos buscó mejorar y fortalecer las prácticas de monitoreo en la aplicación de planificaciones estratégicas, asegurando una mayor transparencia de la gestión y facilitando la rendición de cuentas de los equipos de alto nivel ministerial.
- 3.2 La designación y contratación de los asesores que acompañaron el trabajo de cada equipo ministerial se realizó de común acuerdo con los viceministros involucrados en el programa.
- 3.3 Se diseñaron instrumentos y mecanismos de monitoreo en cada país, entre los que se incluyeron visitas del coordinador del proyecto, programación de reuniones periódicas del asesor, informes de avance del equipo de acuerdo a pautas comunes, informes del *coach* o asesor después de cada visita, y seguimiento por medios electrónicos y telefónicos.
- 3.4 La puesta en marcha del plan de acción en cada país incluyó la organización y supervisión de dos sesiones de trabajo presenciales del *asesor (coach)* seleccionado, el análisis de informes de las sesiones de trabajo y seguimiento de acuerdos y tareas programadas en cada grupo, así como la elaboración de informes consolidados de avance del proyecto en los países participantes.

3.5 El recuadro 2 sintetiza el proyecto o área abordada en cada uno de los países participantes del programa, con su respectivo consultor.

4. EVALUACIÓN DEL PROYECTO

4.1 Un evaluador externo estuvo a cargo de la determinación de los efectos del programa en el trabajo de los equipos ministeriales, la calidad de la asistencia técnica proporcionada a los equipos y la efectividad del programa.

4.2 La evaluación consideró el contacto con los integrantes de los equipos ministeriales, recolección de información sobre la visión de las contrapartes de PREAL en cada país y

de los *coaches* o asesores en relación a los resultados del proyecto, y la opinión de otros informantes seleccionados.

5. EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA Y DIFUSIÓN DE RESULTADOS

5.1 Con el propósito de aprovechar las lecciones aprendidas a partir de la ejecución del proyecto y compartir los resultados del mismo, se realizó un taller de cierre al que asistieron representantes de los equipos nacionales, los *asesores* de los países participantes, la Coordinación del Proyecto, así como también directivos de PREAL y representantes del BID/Washington. En este taller se ofreció una visión regional a los países participantes. Los consultores que actuaron como asesores y representantes de los países realizaron un análisis comparativo de resultados y formularon recomendaciones para la subregión.

RECUADRO 2

ÁREAS ABORDADAS POR EL COACHING EN CADA PAÍS PARTICIPANTE

País / Año	Proyecto	Consultor	Nº visitas
Costa Rica 2006-2007	Gestión institucional y supervisión escolar	Mariana Aylwin ⁽ⁱ⁾	3
Guatemala 2006-2007	Apoyo a la elaboración de propuesta de transformación del Ciclo Básico. Énfasis en integralidad del plan de trabajo del Ministerio, articulación de distintas unidades	Alejandro Morduchowicz ⁽ⁱⁱ⁾	2
Nicaragua 2006	Plan de actividades para mejorar la selección y formación de los formadores encargados de la preparación de futuros maestros (definición de marco de competencias, sistema de selección y formación de formadores, diseño de curso semipresencial de formación de formadores)	Denise Vaillant ⁽ⁱⁱⁱ⁾	2
Panamá 2007-2008	Reorganización, descentralización y modernización del Ministerio de Educación	Mariana Aylwin	3
República Dominicana 2006-2007	Modelo de Gestión de Calidad de la Escuela Pública	Mariana Aylwin, Mario Uribe ^(iv)	2 cada consultor

(i) Ex Ministra de Educación de Chile, ex Diputada de Chile y ex Coordinadora Nacional de la Enseñanza Media del Ministerio de Educación, Directora Ejecutiva de la Corporación Educacional Aprender.

(ii) Ex Subsecretario de la Administración de Recursos Financieros y Humanos del Ministerio de Educación en Argentina; especialista en Economía y Financiamiento de la Educación; docente del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, IPE-UNESCO Buenos Aires y de FLACSO.

(iii) Experta uruguaya en temas de profesión docente. Doctora en Educación de la Universidad de Québec à Montréal, Canadá. Es profesora universitaria, consultora de varios organismos internacionales y autora de numerosos artículos y libros referidos a la temática de planificación de políticas públicas y formación docente. Es coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Profesionalización Docente en América Latina de PREAL-IAD.

(iv) Doctor en Innovación Curricular, Tecnológica e Institucional de la UNED, España. Actualmente coordina Proyectos de Desarrollo y Formación de Capital Humano en el Programa Educación de la Fundación Chile. Ha trabajado en asuntos de gestión educativa en Chile.

II. LOS DESAFÍOS QUE PLANTEAN LAS REFORMAS EDUCATIVAS A LA INSTITUCIONALIDAD DE EDUCACIÓN³

Alejandro Morduchowicz

La educación no ha sido generosa con los logros de los hacedores de políticas, y Centroamérica no ha sido una excepción. Así, pese a los esfuerzos de los países y la cooperación internacional, sus resultados han sido calificados como *insuficientes y desiguales* (PREAL, 2007).

La región dispone de varios diagnósticos y sugerencias de política sectorial. A título ilustrativo, en marzo de 2000 la Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa, convocada por PREAL, realizó una serie de recomendaciones y en mayo de 2007 difundió su evaluación respecto al progreso en esas áreas (PREAL 2000 y 2007), que incluían:

- Transferir una amplia cuota de responsabilidad en el manejo del sistema educativo y en la administración de la escuela a los padres de familia, a los docentes y a la comunidad en general.
- Aumentar la inversión pública en educación a un mínimo del 5% del PIB en cada país, destinando casi el 100% de la totalidad de dicho aumento a la educación primaria y secundaria.
- Renovar la profesión docente, estableciendo incrementos salariales ligados al desempeño profesional, mejorando la calidad en la formación inicial y promoviendo la capacitación.
- Establecer estándares comunes y amplia-

mente consensuados, así como un sistema unificado de medición de su cumplimiento y una amplia divulgación de sus resultados.

En el año 2004, el Banco Mundial también realizó aportes sugiriendo opciones de política en torno a tres áreas (World Bank, 2004):

- *Mejorar los aprendizajes*, para lo cual se proponía: i) mayor institucionalización de los sistemas de evaluación, ii) mejora en la preparación y educación de los maestros, iii) mejora en el esfuerzo docente, analizando la posibilidad de instaurar mecanismos de incentivos tales como esquemas basados en el mérito del equipo docente, sistemas descentralizados de monitoreo de los maestros, contratos a plazo fijo o autoridad local para ingresar y despedir maestros, iv) diversificación de las estrategias de enseñanza, y v) profundización de métodos constructivistas.
- *Alcanzar la cobertura universal en el nivel primario*, ante lo cual sugería: i) avanzar en la gestión escolar sobre bases comunitarias; ii) progresar en multigrado y educación bilingüe, iii) analizar la ampliación de la escala para transferencias condicionales en efectivo, iv) eliminar aranceles en primaria, y v) aumentar el gasto público en educación asegurando materiales de enseñanza suficientes y enfoques sectoriales en el uso de los fondos externos.
- *Expandir la cobertura de la educación secundaria*, a través de: i) educación a distancia, ii) subsidios del lado de la demanda, iii) esquemas mixtos de financiación pública y distribución privada, y iv) aprovechamiento del potencial de los centros de educación básica para mejorar la transición al nivel secundario.

³ Esta sección se basa en el informe "Áreas prioritarias para un plan de acción en Centroamérica", preparado por Alejandro Morduchowicz para el Programa de Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y República Dominicana. Febrero 2008.

1. ¿QUÉ HICIERON LOS PAÍSES?

¿A qué se deben los escasos avances? ¿A qué se destinó la capacidad institucional en los últimos años, además de atender los incrementos de cobertura y la administración docente? En principio, como se verá a continuación, dedicaron un sostenido empeño a *planificar la reforma* y, a veces, a formalizar algunos de sus objetivos a través de *leyes de educación*. Algunos países implementaron diversas iniciativas para mejorar la *formación docente*. En mayor o menor grado, todos han hecho frente a la creciente *conflictividad laboral* y en general han incursionado en *sistemas de evaluación*.

1.1 PLANIFICACIÓN DE LA REFORMA Y SUS RESULTADOS

NICARAGUA. Entre 1998 y 2000 se elaboró el Plan Nacional de Educación 2001-2015, que planteaba cinco grandes objetivos –equidad, calidad, ciencia y tecnología, magisterio y gestión– y 73 estrategias. Posteriormente, entre 2004 y 2005, el país encaró el Foro Nacional de Educación. En la actualidad, el Ministerio de Educación desarrolla el Programa de Comisiones Nacionales de cara a la transformación del Sistema Nacional de Educación Básica y Media. El proceso se inició en marzo de 2007 y se prevé su continuación hasta mediados de 2008, cuando deberá aprobarse la Política de Transformación de la Educación Nicaragüense y la constitución del nuevo modelo educativo. Una de las tareas de las ocho comisiones creadas es la evaluación del Plan Nacional de Educación (2001-2015) a la luz de los resultados del Foro Nacional de Educación (2004-2005). La cooperación internacional también aportó al fortalecimiento de la planificación educativa. La creación en 1959 de la Oficina de Planeamiento Integral de la Educación contó con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos y de la División de Educación de la Organización de Estados Americanos (OEA).

HONDURAS. El año 2003 el gobierno diseñó un plan para fortalecer el Sistema de Educación Básica y Prebásica hasta 2015, bajo el marco de la Iniciativa Global de *Education For All – Fast Track Initiative* (EFA-FTI), que contó con la

aprobación de la Mesa Redonda de Cooperantes en Educación en Honduras (MERECE)⁴ y del Secretario del FTI en Washington. Honduras integró el primer grupo de países que pudo incorporarse a la citada iniciativa, a causa, entre otros, de: sus significativos avances en los objetivos de la EFA; la existencia de planes estratégicos viables para el desarrollo educativo, que incluían la Estrategia de Reducción de la Pobreza y los planes de gobierno para el desarrollo educativo (Foro Nacional de Convergencia 2000 Sociedad Civil, Plan de Gobierno 2002-2006, Plan de Acción de Educación 2002-2006 y Gran Diálogo Nacional 2002); y la coordinación existente entre las agencias de cooperación internacional (World Bank, 2005). Con apoyo de la cooperación internacional y la participación de la sociedad civil, Honduras promovió la adopción de un enfoque sectorial mediante un plan estratégico del sector 2005-2015, con el fin de coordinar y optimizar el empleo de los recursos locales y externos con un marco común de planificación y gestión. Este plan incluía la brecha financiera y las prioridades para dar cumplimiento a las metas EFA.

EL SALVADOR. Este país cuenta con un Plan Nacional de Educación 2005-2021. El sector es el que más erogaciones absorbe del presupuesto destinado a gasto social. Sin embargo, algunos opinan que las asignaciones para 2007, superiores en un 3,1% a las previstas para el año anterior, continúan siendo insuficientes para cubrir los requerimientos del citado Plan (FUSADES, 2006).

PANAMÁ. A través del Ministerio y el Consejo Nacional de Educación, y con el apoyo de UNICEF, este país se ha propuesto elaborar el Plan Nacional de Educación que identificará prioridades, recursos, plazos y responsabilidades en la ejecución y en los resultados del

⁴ MERECE se instauró en 1998 y lo integran organismos de cooperación externa en educación que tienen disponibilidad de recursos técnicos y/o financieros destinados al sector educativo: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI), Banco Alemán de Desarrollo (KfW), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Comisión Europea (CE), Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNPFA), Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), y Programa Mundial de Alimentos (PMA).

sistema educativo durante los próximos 20 años. Para esto, en junio de 2007 representantes de la sociedad civil participaron en el *Foro Compromiso Social por la Educación*. El Plan, en palabras del Ministro de Educación, permitirá incorporar esfuerzos de años anteriores, establecidos “por medio de la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña 1997-2006; Informe de Progreso de la Educación de Panamá 2002 (PREAL-COSPAAE), CADE-Retos y Perspectivas de la Calidad de la Educación; Visión 2020; Diálogo Nacional por la Transformación Integral de la Educación Panameña 2002; Foro Nacional de la Educación Panameña por la Calidad, la Pertinencia y la Equidad 2001; Plan Estratégico Meduca 2005-2009, Plan Estratégico Operativo Meduca 2005-2009, además del Informe del Consejo Nacional de Educación” (Cañizales, 2006).

GUATEMALA. Con el Acuerdo sobre los Derechos y los Pueblos Indígenas, suscrito en 1995, el gobierno se comprometió a impulsar la reforma del sistema educativo a través de acciones de descentralización, regionalización lingüística y cultural, participación comunitaria, incorporación de cosmovisiones indígenas, ampliación de la educación bilingüe intercultural, promoción del mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las comunidades mediante el desarrollo de valores, innovación tecnológica y conservación ambiental, fortalecimiento de la unidad nacional desde la diversidad cultural, generalización de la cobertura del servicio educativo especialmente para la población indígena por medio de modalidades que la faciliten, contratación de personal docente bilingüe e incremento del financiamiento para la reforma. En 1998, la Comisión Paritaria de Reforma Educativa presentó el *Diseño de la Reforma Educativa*. En el 2001 la Comisión Consultiva de Reforma Educativa y el Ministerio de Educación publicaron las conclusiones del Diálogo y Consenso Nacional sobre Reforma Educativa. En el 2004 la citada Comisión dio a conocer el Plan Nacional de Educación de Largo Plazo 2004-2023. Por último, en el 2005 se publicó el pacto educativo *Visión Educación: Muchas miradas, una visión; un compromiso: nuestro futuro*, que contiene la visión consensuada de la educación hacia el año 2025.

COSTA RICA. En 1994 el Consejo Nacional de Educación aprobó la *Política Educativa para el*

Siglo XXI. En 1997, en un estudio realizado por el Ministerio de Educación Pública y la OEI se planteaba un Proyecto Educativo Nacional hacia el 2005. El documento, al hacer referencia a la “brecha gerencial” existente, proponía certificar su cierre mediante la serie ISO 9000 antes del 2005 (MEP/OEI, 1997). Posteriormente, durante los años 2004 y 2005 se llevaron a cabo –entre otras– dos importantes evaluaciones respecto de la educación costarricense: un estudio externo realizado en el marco del Consorcio de los Viceministros elaborado por el Centro de Estudios en Política Pública y la Fundación Konrad Adenauer, que se denomina “Evaluación de los Sistemas Educativos en América Latina” (2004); y un informe muy completo que elaboró el Consejo Nacional de Rectores dentro del programa Estado de la Nación (2005), sobre El Estado de la Educación. Ambos dan cuenta de serios problemas de gestión del sistema educativo y plantean la necesidad de modernizar la estructura institucional. “Por varias razones, este no ha logrado fijar directrices que marquen el rumbo del sector: por una parte, dedica más tiempo a resolver asuntos administrativos que a su rol de órgano rector y, por otra, carece de los necesarios recursos..., así como de la independencia funcional”⁵.

REPÚBLICA DOMINICANA. El país cuenta con el Plan Estratégico de la Educación Dominicana 2003-2012, editado en abril de 2003, con el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Unión Europea. El volumen I se titula “Situación de la Educación Dominicana”; el II, “La Visión Estratégica (desafíos, fundamentos, principios, lineamientos estratégicos, metas e indicadores, programas y subprogramas del Plan)”; y el III, “Implementación, Monitoreo y Evaluación”.

Como se observa, se han realizado en todos los países esfuerzos para planificar la reforma, pero diversos analistas consideran que en la mayoría de los casos existe una gran distancia entre las propuestas de los planes y las rutas emprendidas, e indican que ha habido muchos eventos y documentos, pero pocas acciones que se concreten.

Grindle (2004) esquematiza las iniciativas de re-

⁵ Estado de la Educación, Consejo de Rectores Costa Rica, 2005.

forma en los países. Las que se presentan en el recuadro 3 se vinculan tanto con “reformas “importantes” –destinadas a introducir cambios significativos en el sistema educativo– como con las que fueron más simbólicas que reales. Su inclusión en el cuadro no implica una implementación exitosa. El *alcance de la implementación* es un estimado del grado en que la reforma ha sido puesta en práctica hacia el final de la década. Esto, como se sabe, no significa necesariamente que los cambios hayan realmente mejorado la calidad de la educación ofrecida.

1.2 LEYES DE EDUCACIÓN

Los países también han producido Leyes de Educación: Honduras y República Dominicana en 1997, Guatemala en 1991, El Salvador en 1996, Nicaragua en 2006. En 2004, Panamá realizó

una ordenación de la Ley Orgánica 47 promulgada en 1946. Costa Rica modificó su Constitución en 1997 y su artículo 78 establece que el gasto público en educación no será inferior al 6% del PBI. Grindle (2004) señala que el alcance de la implementación de estas leyes en Costa Rica, República Dominicana y El Salvador es “moderado”, y en Guatemala y Honduras es “bajo”.

1.3 FORMACIÓN DOCENTE Y ATENCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD LABORAL

Como ha señalado el BID (2006), si bien se espera que la implementación de una reforma integral de la enseñanza tenga un alto impacto en el aprendizaje, en el contexto político signado por la acción de los sindicatos docentes su viabilidad es restringida. Así, el Banco plantea como prerrequisitos la construcción de consensos y de compensaciones para los que se verán nega-

RECUADRO 3

INICIATIVAS DE REFORMA EDUCATIVA

País	Año	Parte esencial de la reforma	Alcance de la implementación
Costa Rica	1996	Compromiso de destinar 6% del PBI a la educación	Moderado
		Más días de estudio	Alto
		Pago de profesorado vinculado con el desempeño	Moderado
República Dominicana	1997	Ley de Educación Nacional: descentralización, participación comunitaria; reforma del currículo; capacitación de directores/docentes; pruebas nacionales a estudiantes	Moderado
El Salvador	1991	Descentralización de centros escolares rurales; consejos comunitarios, autonomía escolar	Moderado
		Ley de educación nacional	Moderado
Guatemala	1998	Carrera docente	Bajo
Guatemala	1991	Ley de educación nacional	Bajo
	1993	Programa de desarrollo de educación nacional	Moderado
		Infraestructura y libros de texto, consejos de padres de familia	
Honduras	1994	Descentralización	
	1995	Descentralización	Sin datos
	1996	Ley de educación nacional	Bajo
Nicaragua		Plan de mejoramiento de la educación nacional	Bajo
	1991	Consejos de padres de familia	Moderado
		Reforma del currículo (libros de texto)	Alto
Nicaragua	1993	Autonomía escolar	Moderado
Panamá	1997	Consejos escolares regionales y locales	Moderado

Fuente: Grindle (2004).

tivamente afectados por los cambios.

Vaillant (2007) destaca diversas experiencias en América Central orientadas a mejorar la consideración social de los docentes, su contexto de actuación y la formación recibida. Menciona algunas iniciativas en materia de la *valoración social de la docencia*, como el Premio Maestro 100 Puntos (2006) en Guatemala; en *renovación de las instituciones formadoras*, como la Evaluación de Competencias Académicas y Pedagógicas (ECAP) y la evaluación de la formación mediante una prueba nacional para graduarse en Guatemala, o la creación del Instituto Nacional de Formación y Capacitación del Magisterio en República Dominicana; iniciativas de *desarrollo profesional docente*, como el Bono de Desarrollo Profesional y acciones para permitir a los docentes identificar sus necesidades de formación y las respuestas adecuadas con la ayuda de asesores pedagógicos en Guatemala; *programas para la enseñanza en condiciones adversas*, como las Aulas Alternativas en Guatemala; y el intento de *llevar al nivel superior la formación docente* en países donde aún está en el nivel medio, como el requisito de aprobación de bachillerato para ingresar a los estudios normalistas en Honduras. Sin embargo, en ninguno de estos países se observan iniciativas para impulsar el reclutamiento, para hacer más atractiva la profesión u otras vinculadas con nuevas estructuras de carrera.

Por otra parte, en los últimos años los conflictos docentes han aumentado. Salvo en Panamá y Guatemala, el promedio anual de conflictos verificado en 2006 fue significativamente mayor que la cantidad de protestas en el período 1998/2003. A modo de ejemplo, el año 2006 se registraron en Honduras 16 conflictos docentes y 15 en República Dominicana. Los conflictos no solo significan pérdida de clases, sino también cuantioso tiempo organizacional para su justificación, negociación y solución. Varios países han adoptado estrategias de diálogo con los sindicatos, que Vaillant (2007) califica como exitosas: “En El Salvador, Guatemala y Honduras se optó por generar rondas de consultas con las organizaciones sindicales que permitieran incorporar las opiniones y puntos de vista de los docentes en la definición de políticas. Finalmente, en República Dominicana se logró la elaboración de un Plan de Acción que implicó que el principal sindicato docente participara en el Consejo Nacional de Educación, formando parte de las autoridades que diseñaron y gestionaron el proceso

de reforma en el país”.

1.4 SISTEMAS DE EVALUACIÓN

Ferrer (2006) indica que desde hace varios años los países latinoamericanos vienen realizando acciones en el ámbito de la evaluación. Sin embargo, advierte sobre la escasa difusión de los resultados, la falta de impacto en la opinión pública y la subutilización de los datos en las decisiones de política. Indica que los padres de familia constituyen el grupo de destinatarios menos atendido por los sistemas, posiblemente porque se considera que no están preparados para entender la información y se teme que se genere competencia entre las escuelas para captar matrícula. Rescata, sin embargo, que a pesar de los cambios y la inestabilidad política, ha habido una tendencia a sostener los sistemas de evaluación nacionales. A su juicio, su instauración a través de una ley, como es el caso de República Dominicana, parece tener un efecto favorable.

2. LOS MINISTERIOS DE EDUCACIÓN DE CARA A LAS REFORMAS

Antes de continuar, y teniendo en cuenta lo detallado hasta el momento, parece conveniente imaginar las actividades que un hipotético Ministerio de Educación centroamericano debería realizar diariamente, para lo cual cuenta con la burocracia estable y quizás con un limitado equipo de gobierno.

Se entiende que debe encargarse de la selección, designación, liquidación de haberes y pago a los docentes; planificación o revisión de lo planificado; si el conflicto docente es actual, su tratamiento; si hay paz, recolección de información sobre si se avecina otro y consecuentes intentos de prevención; atención de los sistemas de evaluación; interacción con las diversas agencias de la cooperación internacional y, en los países supuestamente más afortunados, también con la coordinación de la ayuda externa. Como es sabido, estos organismos envían misiones; requieren una planificación específica, informes periódicos, procedimientos particulares para las adquisiciones y contrataciones; realizan revisiones de cartera y exigen una auditoría externa. Los Ministerios no se librarán de lidiar con la instancia responsable de la modernización del Estado y, en el inevitable marco de restricciones

financieras, con el área de Hacienda del Gobierno. Para completar el cuadro, y posiblemente atendiendo recomendaciones, algunos países se han embarcado en certificaciones de calidad, por lo que es previsible que los equipos deban atender consultores, asistir a reuniones y analizar propuestas. Por último, no deben descartarse las catástrofes del día: huracanes, aluviones, techos caídos, niños lastimados y docentes enojados.

Esta descripción no deja de resultar inquietante. Por una parte, si tuvieran tiempo y recursos humanos, los funcionarios intentarían también introducir algo novedoso y, a veces, trabajosamente, lo logran. Pero en países cuya población urbana ronda el 60%, ¿cómo y cuándo se enteran de qué se está enseñando en las escuelas? ¿Cuándo pueden difundir y discutir con ellas los resultados de las pruebas de aprendizaje?

Luego de esta digresión, se plantearán cuatro líneas de análisis. La primera, vinculada básicamente con la organización; la segunda, con las políticas; la tercera, con la capacidad para la reforma y, la última, con la validez de las recomendaciones.

i) Desde el punto de vista de la acción de lo que normalmente se espera de una **organización** —en este caso el Ministerio de Educación—, la acción del directivo se centraría en torno a “la idea de crear la ilusión de idoneidad y de control, a fin de mantener el apoyo interno y externo para todo aquello que la entidad social debe hacer a fin de sobrevivir... se considera al gerente como dotado de un papel simbólico legitimador, proveedor de sentido, que garantiza la posibilidad de controlar los sucesos cuando se carece de control por otros medios” (Pfeffer, 1993). Más aún, “se diría que la labor del administrador es un ritual destinado a aparentar que se ajusta a las expectativas sociales acerca de la administración racional, aun cuando se carezca de la habilidad para cambiar el funcionamiento de la organización o manejarla” (Pfeffer, 1993). Los Ministerios de Educación analizados en este estudio se encuentran ante una imposibilidad de ejercer una acción directiva como la descrita: los incrementos presupuestarios necesitan la autorización de otra área del Ejecutivo y la aprobación del Legislativo; no controlan, y a menudo ni siquiera orientan, la política de recursos humanos; las reformas se enfrentan al poder de veto de los sindicatos; y la actividad en el aula

es resorte de los docentes.

ii) En cuanto a las **políticas adoptadas**, se sostiene que los insatisfactorios resultados educativos se deben en gran parte a que no se han elegido las políticas adecuadas, y que la región ha dedicado recursos sustanciales para la implementación de medidas que han producido efectos muy modestos. Por una parte, se estima que faltó un enfoque sistemático para la mejora de la enseñanza. Por la otra, se señala que es improbable que la descentralización, masivamente incluida años atrás en las recomendaciones de política educativa, produzca por sí misma mejoras en la calidad de la educación si la reforma no va acompañada por medidas complementarias que aseguren el cambio en lo que respecta al modo en que se imparten las clases, se organizan las escuelas, y el sistema educativo se hace responsable (BID, 2006). Respecto a las lecciones sobre la **implementación de las políticas**, el BID considera que la efectividad de las inversiones continúa socavada por la debilidad de las instituciones del sector educativo en la mayoría de los países, pero que los riesgos derivados no son tomados en cuenta adecuadamente en el diseño de los proyectos. El Banco considera que si bien toma tiempo construir capacidad técnica, la experiencia demuestra que puede lograrse. También destaca la importancia de la apropiación del proyecto por el país y la armonización de los enfoques de los donantes, ya que en los países más pobres, en ausencia de esfuerzos de coordinación, la multiplicidad de agencias de cooperación internacional pueden abrumar aún más su limitada capacidad institucional (BID, 2006).

iii) ¿Con qué **capacidades** cuentan los Ministerios de Educación centroamericanos para implementar las reformas? En principio, no habría razón para suponer que las habilidades de sus aparatos se diferencian de manera sustantiva de las del resto del respectivo Estado⁶. Difieren, en cambio, en la complejidad del servicio, la magnitud de la población a atender y los recursos humanos involucrados, así como en las crecientes expectativas sociales en cuanto al incre-

⁶ “Las características que acabamos de describir para el Estado en general pueden ser trasladadas al Estado educador”, afirma el estudio para Costa Rica de la Fundación Konrad Adenauer y Centro de Estudios en Políticas Públicas (2005), *Evaluación de Sistemas Educativos. Informe del sistema educativo de Costa Rica*.

mento en la cobertura y calidad de sus prestaciones. En consecuencia, es razonable acordar que sus capacidades se encuentran comparativamente mucho más abrumadas que las de otros ministerios. Aparte de los problemas relacionados con la eficacia –o ineficacia– de la burocracia, O'Donnell (2004) indica que los Ministerios de Educación latinoamericanos también flaquean en dos aspectos. Por una parte, afrontan serias dificultades para hacer cumplir la ley (un ejemplo de esto son los esfuerzos que realizan para controlar las licencias médicas de los docentes, o el falseamiento de matrícula para evitar cierre de secciones o aumentar las raciones del comedor escolar)⁷. Por otra parte, tienen problemas de credibilidad: la desconfianza de los maestros y el desinterés de los padres ante los intentos de reforma constituyen un claro ejemplo de la escasa credibilidad de la población en cuanto a sus posibilidades de determinar y concretar el bien común.

iv) En cuanto a las **recomendaciones de política** formuladas por diversos organismos, cabe analizar críticamente en cada país si son adecuadas o si los países no han avanzado por otros motivos. En este punto, conviene reflexionar sobre las recomendaciones que se han difundido muchas veces sin un análisis crítico de su fundamento teórico o de sus posibilidades prácticas de implementación. A modo de ejemplo:

- ¿Cuál es el sustento teórico sobre el que se basa la recomendación de “transferir una amplia cuota de responsabilidad en el manejo del sistema educativo y en la administración de la escuela a los padres de familia, a los docentes y a la comunidad en general”? ¿Qué investigaciones avalan la hipótesis de que lo harán mejor que el Estado? ¿Cuáles son las ventajas, por ejemplo, en materia de mejoras en el aprendizaje que acarrearía su implementación? ¿No se está proponiendo nuevamente la “descentralización por desesperación” (Arango, 1998), es decir, transferir competencias para no encarar trabajosos procesos de construcción o reconstrucción de las capacidades estatales?

- Asimismo, ¿qué viabilidad tiene, por ejemplo, la recomendación de *vincular los incrementos salariales al desempeño*? En principio, si los maestros tienen que hacerse responsables de los resultados educativos, el gobierno de la educación debería hacer lo propio con las condiciones sociales de la enseñanza. En segundo lugar ¿es razonable embarcar a los menudados aparatos estatales de la región en un proceso de potencial conflictividad, cuyo diseño implica extraordinarias dificultades técnicas; que amerita especiales capacidades para su administración, actualización y control; del que solo se conocen experiencias aisladas de éxito incierto y que no está siendo utilizado por la mayoría de los organismos que lo impulsan con religioso fervor?
- Con respecto a la *inversión pública en educación*, es razonable acordar con que “es fácil hacer afirmaciones pretenciosas de que hay que gastar más en educación. La lucha es positiva para vencer las fuerzas que pretenden aumentar los gastos en otras áreas”, pero “los escenarios de aumentos dramáticos de los presupuestos para la enseñanza no son realistas... se necesitarían cortes en otras áreas, un aumento tributario políticamente muy difícil, o un crecimiento económico real per cápita muy fuerte, improbable para la mayoría de los países latinoamericanos” (Moura Castro y loschpe, 2007).
- Por último, no debería descartarse cierta cautela en cuanto a la *difusión de los resultados educativos*. La experiencia de otros países latinoamericanos que han incrementado los recursos para educación, demuestra poco éxito en la mejora de los indicadores de calidad. Es lícito reflexionar sobre si la difusión sistemática de resultados invariablemente malos no contribuye aún más a la deslegitimación del sistema educativo y empeora la consideración social de los docentes.

⁷ Con relación a Costa Rica, el estudio citado en la nota anterior afirma que “Es preciso observar que la cultura de la legalidad, en el sentido del cumplimiento de la norma, está bastante más instalada que en otros países de la región”.

III. CINCO OBSTÁCULOS QUE DIFICULTAN EL AVANCE DE MEDIDAS CON MAYOR IMPACTO⁸

Mariana Aylwin

En la actualidad es posible apreciar avances significativos en inversión en casi todos los países de Centroamérica y República Dominicana: se ha expandido la cobertura educacional, especialmente en la enseñanza básica; ha aumentado el nivel de escolaridad de la población y se han implementado reformas educacionales con apoyo de agencias internacionales orientadas a mejorar los sistemas y la calidad de la oferta educativa en los distintos niveles: educación preescolar, primaria, secundaria y terciaria. Asimismo, con mayor o menor desarrollo y características propias, se están aplicando evaluaciones nacionales de aprendizajes y hay iniciativas para mejorar los sistemas de evaluación.

Sin embargo, existe una sensación bastante generalizada respecto de que las reformas implementadas no han dado los resultados esperados, al menos en relación a los esfuerzos realizados. Sin duda hay aspectos estructurales que explican en gran medida esta situación, tales como el nivel de escolaridad de la población, la pobreza y desigualdad social, la insuficiente inversión en relación a las naciones desarrolladas (a pesar de los avances), la heterogeneidad de la población y, por sobre todo, un desfase entre los recursos humanos necesarios para enfrentar la magnitud del desafío y los disponibles en la realidad, tanto en los equipos técnicos en el nivel de los Ministerios, como, especialmente, en los docentes.

Pero más allá de esos factores, hay evidentes problemas políticos y de gestión que están entorpeciendo los avances y la implementación de

medidas que logren tener impacto en los resultados. ¿Cuáles son esos problemas? Se intentará describirlos desde las evidencias recogidas durante las consultorías realizadas en República Dominicana, Costa Rica y Panamá.

1. POLÍTICAS VERTICALES QUE NO LLEGAN A LOS CENTROS EDUCATIVOS

“Hemos hecho muchas cosas desde arriba, pero parece que la escuela no le importa a nadie”⁹. Esta afirmación recogida en República Dominicana expresa una conciencia nueva que se aprecia en los equipos técnicos de los Ministerios y que surge de la preocupación por el escaso impacto de las políticas en el mejoramiento de la calidad educativa. A continuación se destacan diversos aspectos asociados a este problema.

Una maraña de regulaciones y normativas legales. En general, los países tienen bien definidas sus políticas educativas a partir de los compromisos internacionales que han suscrito –tales como los compromisos del Milenio o Educación Para Todos–, de los cuales derivan planes estratégicos que se traducen en líneas de acción que bajan desde el nivel central al regional, y de allí a los centros educativos¹⁰. A su vez, esto se expresa en numerosos planes operativos que abarcan las distintas unidades institucionales y los centros

⁸ Esta sección se basa en el informe elaborado por la consultora Mariana Aylwin sobre la base de las observaciones y testimonios recogidos durante las consultorías en el marco del Programa de Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y República Dominicana, 2008.

⁹ Durante las consultorías se recogieron numerosos testimonios de funcionarios ministeriales en República Dominicana, Costa Rica y Panamá. Muchos de sus comentarios que grafican eloquentemente sus percepciones y la realidad son recogidos en esta publicación.

¹⁰ El gobierno actual de República Dominicana se comprometió con un Plan Estratégico muy amplio para 4 años, que tiene 10 líneas de acción basadas en el Plan Decenal. El gobierno de Costa Rica delineó un plan de 10 medidas principales para implementar durante su período. En Panamá se definió un Plan de Desarrollo del país para 20 años y el gobierno actual ha promovido un “Compromiso Social por la Educación”. En todos ellos el tema de la calidad es prioritario.

educativos. Sin embargo, estos planes se enmarcan dentro de una maraña de regulaciones y normativas legales (leyes y decretos) que están permanentemente en la conversación de los funcionarios (especialmente en Costa Rica y Panamá), aunque los mismos admiten con frecuencia que muchas de ellas no se cumplen. Es normal que todo esté regulado a través de la legislación y que, por lo mismo, los organismos contralores interfieran en muchas ocasiones en las decisiones educativas¹¹. “Mi plan de trabajo... es un documento que tengo para presentarle a mi superior. Tengo un montón de superiores y me paso respondiéndoles a ellos”, señaló un director regional en Costa Rica. “Puede decirse que soy una directora de firma, desde las 6 de la mañana hasta las 8 de la noche estoy firmando y no puedo dar respuestas adecuadas”, dijo una directora regional en Panamá.

Problemas en el conducto para llegar a las escuelas. Otro vicio del sistema es el hecho de que frecuentemente el nivel central llega directo a las instituciones educativas, saltándose a los niveles locales, y suele haber muchas convocatorias allí a los directores. Pero también ocurre a la inversa, que el nivel central envía sus políticas usando el conducto regional, perdiéndose en el camino.

Muchas demandas “desde arriba” y limitadas posibilidades de preocuparse de aquello que es importante. Esta es la percepción frecuente de los equipos regionales y supervisores en todos los países. En consecuencia, las iniciativas ministeriales se diluyen al interior de los Ministerios, impidiendo que lleguen adecuadamente a los centros educativos.

Las necesidades de las escuelas no son tomadas en cuenta. Algunos funcionarios manifiestan su preocupación porque consideran que lo que hacen no toma en cuenta la realidad de las escuelas y, por ello, las iniciativas no logran consolidarse. Los Ministerios tienen una estructura frondosa y vertical. “La creencia es que los de arriba mandan y los de abajo obedecen”, sostiene uno. No habría una valoración de las necesidades locales ni las de los centros educativos. Esto último se hace muy notorio en la for-

ma en que, en la mayoría de los casos, se hace la supervisión: lo que exige un supervisor es lo que hay que hacer, aunque no sea la necesidad de la escuela.

Excesiva carga de trabajo administrativo. Hay una queja en este sentido, tanto en las direcciones regionales como entre los supervisores y directivos de centros educativos. “Las reuniones en que participo son 100% administrativas, los consejos de profesores son administrativos, no hay análisis académicos; firmo circulares y enfrento incendios”, comentaba un director en Costa Rica. En consecuencia, no hay espacio para reconocer ni hacerse cargo de las demandas “desde abajo”.

Los centros educativos no tienen mayor autonomía de acción. “¿Cuáles son las decisiones que tomamos? Son mínimas, no puedo ni comprar el gas donde quiero”, señalaba un director en República Dominicana, mientras un director regional de Panamá se pregunta: “¿Es necesario que sea yo quien deba resolver el problema de luz de un centro educativo de mi región?”. Esta verticalidad afecta la responsabilidad sobre los resultados. Estos parecieran estar predestinados y, por lo mismo, solo están en el discurso de las autoridades políticas y de los funcionarios de mayor jerarquía, pero no en las comunidades educativas ni en los niveles más cercanos a ellas. Tampoco existe una cultura de rendición de cuentas. No obstante, es claramente perceptible un sentimiento generalizado en los niveles de dirección respecto de que es necesario “un cambio de enfoque”.

2. MUCHOS PROGRAMAS Y ACTIVISMO, POCO IMPACTO

Se observa que las políticas educativas incluyen una sobreoferta a las escuelas, aunque no todas les lleguen ni respondan necesariamente a sus demandas o problemas reales. A la vez, los centros educativos y los niveles regionales se sienten sobreexigidos por “demandas” del nivel central, especialmente de trabajo administrativo, lo cual se traduce, por una parte, en un activismo de las estructuras ministeriales y, por otra, en una asfíxia o desconcierto de los centros educativos que no saben bien qué se espera de ellos.

Iniciativas paralelas, con escasa articulación. Las líneas de acción de los Planes Estratégicos

¹¹ Un ejemplo es el caso de las 200 horas frente al aula de los maestros en Costa Rica, determinadas sobre la base de una interpretación que hizo la Contraloría acerca de un acuerdo de los países centroamericanos en tal sentido.

definidos por las políticas educativas se han traducido en muchas iniciativas que corren por conductos paralelos y que no suelen toparse entre sí, a pesar de que se realizan algunos esfuerzos a través del establecimiento de muchas comisiones¹². Por ejemplo, la mayoría de las veces la formación de los docentes y los sistemas de evaluación no se relacionan¹³. Es posible encontrarse con autoridades ministeriales que desconocen iniciativas relacionadas con las de su responsabilidad, que están implementándose en otras áreas de trabajo a nivel ministerial.

Programas valiosos que no se extienden al resto del sistema. Desde la década de los 90, los Ministerios han impulsado numerosos programas para mejorar la calidad. Muchos de ellos son apoyados por agencias internacionales o han surgido de acuerdos bilaterales con algunos países (especialmente España y Japón). En República Dominicana se están desarrollando los programas PACE (Programa de Apoyo para la Calidad Educativa), el Programa de Centros de Excelencia, el Programa de Comunidades Educativas y un programa de matemáticas con el soporte de la cooperación japonesa, entre otros. En Costa Rica, el programa de Escuelas Líderes y el de las Escuelas de Horario Ampliado, entre otros. En Panamá, los programas Escuela Nueva, Escuela Activa, Conéctate al Conocimiento y otros. Se trata, en su mayoría, de experiencias bien valoradas que se han concretado en el diseño de excelentes materiales educativos, capacitación de docentes y directivos, y talleres y orientaciones para la gestión pedagógica y/o institucional muy valiosos para los centros educativos. Sin embargo, son experiencias reducidas a un grupo de escuelas (algunas centenas cuando más) que muchas veces se implementan a través de estructuras paralelas a las ministeriales y que no han logrado irradiar al resto del sistema. No existen esfuerzos sistemáticos o formales para llevar a cabo un proceso de aprendizaje de estas experiencias, ni para apro-

vechar sus productos (por ejemplo, sus materiales educativos) para el resto del sistema. Más bien, los programas terminan teniendo un carácter de “piloto”, aunque suelen extenderse más tiempo del que fueron concebidos y van perdiendo su vitalidad cuando se termina el apoyo de la agencia que lo promovió. El aprendizaje adquirido queda encapsulado en pequeños equipos de profesionales. Por lo tanto, no ha habido capacidad para expandir y hacer una apropiación de estos programas.

Activismo. La estructura de los Ministerios de Educación es frecuentemente usada para bajar otras iniciativas o campañas de la política pública, especialmente del ámbito de la salud, campañas cívicas, temas de derechos ciudadanos. De este activismo y sus efectos en los centros educativos hay plena conciencia dentro de los Ministerios, y los distintos equipos profesionales y niveles están demandando mayor integración. “Falta articulación. He calculado que unos 63 proyectos distintos pueden llegarles a los maestros desde el nivel central. Hay que hacer un cambio. Ya basta de diagnósticos, hay que poner foco. Con esta estructura, ¿qué se puede hacer? No basta con hacer algo con los directores, sino con el Ministerio”, señalaron en Costa Rica. En forma similar, un director en República Dominicana señaló: “Hay una gran dificultad para que la escuela sepa cuál es el foco, son tantas las demandas que nos sentimos agobiados y perdemos de vista lo principal. Tenemos planes, pero hay dificultades porque a veces son demasiadas acciones”.

Cooperación internacional desvinculada a las necesidades. Existe una crítica a las Oficinas de Cooperación “que andan por su cuenta” y se puede constatar una variedad de ofertas de la cooperación internacional que los países tienden a aceptar sin incorporarlas en una estrategia integral.

3. LAS ESCUELAS NO SABEN QUÉ PROCESOS Y RESULTADOS SE ESPERA DE ELLAS

Como consecuencia de la verticalidad y del activismo de los Ministerios de Educación, los centros educativos no reciben adecuadamente las prescripciones de la política educativa. Al contrario, reciben mensajes que, en definitiva, en vez de acercarlos, los alejan de los objetivos planteados en los planes estratégicos.

¹² En Costa Rica se mencionó que habría 30 ó 40 comisiones funcionando dentro del Ministerio. En una reunión en República Dominicana, directivos de distintas unidades –como Currículum, Básica, Media, Educación Técnico Profesional– valoraron la oportunidad de tener un intercambio entre ellos. En Panamá se realizó un encuentro con directores regionales, supervisores y directores de escuelas, los que expresaron lo inusual de este tipo de iniciativas.

¹³ En Costa Rica hay una iniciativa aplicada por primera vez en el 2007 de usar parte del horario que los maestros deben cumplir durante el año escolar en capacitaciones masivas de docentes en la áreas más débiles detectadas en las evaluaciones de los estudiantes.

Falta de claridad en los centros educativos respecto de lo que se espera de ellos en los procesos y resultados educativos. En conversaciones con equipos directivos y docentes de centros educativos solo encontramos referencias a la preocupación por la deserción escolar, la sobreedad y la repitencia de los estudiantes, los cuales son percibidos como una exigencia de la política educativa. Los otros temas que están en sus preocupaciones se refieren principalmente a necesidades más inmediatas, tales como infraestructura, aulas saturadas y problemas del contexto social. Los aprendizajes de los estudiantes no son una prioridad para la inmensa mayoría de las escuelas. No se expresan expectativas explícitas, ni bajas ni altas, respecto de qué esperan lograr. Se percibe, más bien, un cierto conformismo con lo que hacen, incluso una mirada positiva de sus logros.

Los currículos no operan adecuadamente como orientaciones para guiar las acciones de las escuelas en función de las políticas definidas “desde arriba”. La implementación curricular enfrenta, al menos, dos grandes problemas. Por una parte, los currículos prescritos son, en todos los países, altamente estructurados y suponen adecuaciones curriculares que las escuelas deben realizar para responder a la realidad de sus estudiantes y hacerlos pertinentes. Sin embargo, las competencias en los centros educativos para hacer estas adecuaciones son muy bajas. Por otra parte, la implementación curricular choca con la reducida cantidad de horas de trabajo escolar, lo cual es una de las mayores preocupaciones de las autoridades educacionales en la región.

4. DEBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE SUPERVISIÓN

En este contexto, uno de los asuntos claves de abordar parece ser la forma en que se hace la “transferencia” desde el nivel ministerial hacia los centros educativos. En esta responsabilidad, los sistemas de supervisión tienen un rol fundamental, porque comprenden a los funcionarios que llegan a las escuelas; son el rostro del Ministerio ante ellas.

Deficiencia de competencias para la supervisión. Aunque cada país tiene sistemas de supervisión con características propias, ellos no

cuentan con las características necesarias para apoyar a los centros educativos y los problemas que enfrentan son similares. Se trata, por lo general, de sistemas que trabajan con un recurso humano escaso en relación al número de centros educativos que deben atender, con recursos económicos insuficientes para llegar a todos ellos en forma regular y, sobre todo, sin las competencias adecuadas ni las orientaciones definidas para responder a los objetivos de las políticas educativas y a las necesidades de apoyo técnico que tienen las escuelas, en especial las relativas a los procesos pedagógicos.

Inadecuado perfil de los supervisores frente a las realidades actuales. La manera en que están reguladas y establecidas las funciones de los supervisores no corresponden a los perfiles necesarios para cumplir con los objetivos más complejos que demandan las políticas actuales, en especial en temas relacionados con la calidad de la oferta educativa y con las realidades que enfrentan los centros educativos. Además, suelen existir numerosas interferencias o duplicaciones entre distintos niveles de supervisores como, por ejemplo, los supervisores del nivel central *versus* los del nivel regional (el caso de Panamá); supervisores administrativos y asesores pedagógicos con roles que se topan; e interferencias de quienes “bajan” programas del nivel central y que llegan directamente a los centros educativos. No obstante, en todos los países se percibe un interés por hacer algo distinto con los sistemas de supervisión y hay algunas iniciativas bien orientadas en tal sentido (ver recuadro 4). “El supervisor debe ser un asesor, un punto de apoyo, solidario y firme. Debería tener postgrado y acreditar niveles de desempeño. La selección de los supervisores no debe tener interferencias políticas. Los viáticos deben alcanzar para llegar a todas las escuelas. El supervisor debe tener un seguimiento de lo que pasa en la escuela, entrar al aula, conocer a la comunidad”; “se requiere reforzar que el nivel de asesoría de la supervisión es la función principal, debe ser moderna, flexible, no impositiva”, indicaron supervisores en Veraguas, Panamá.

En síntesis, si se quiere incidir en los procesos pedagógicos y en la gestión educativa y curricular para mejorar la calidad de los centros educativos, el rol de la supervisión puede ser muy relevante. Para ello es preciso abordar los temas relativos al perfil del supervisor, a su for-

mación, sus funciones y su organización, que fueron recurrentes en las conversaciones en los tres países. Las experiencias exitosas de supervisión están referidas a objetivos concretos respecto de lo que se desea lograr en las instituciones educativas; por lo tanto, no se desarrollan en abstracto sino en relación a un marco de estándares predefinidos y, en función de ello, van probando caminos, aprendiendo con el propio trabajo, simplificando o complejizando su intervención, incorporando modificaciones según las características particulares de

las comunidades educativas. Los sistemas vigentes han estado en constante revisión y perfeccionamiento. Esto indica que no hay un modelo ideal, sino que cada país construye su sistema, lo revisa y mejora, y lo va adaptando a nuevas situaciones y realidades. Sin embargo, tienen características comunes: tienen un claro foco respecto a sus objetivos, lo que desea lograr con las escuelas y se hacen cargo “integralmente” de ella; fijan prioridades y se enfocan en generar competencias al interior de las escuelas respetando su autonomía y en una relación concordada¹⁴.

RECUADRO 4

INICIATIVAS PARA MEJORAR LOS SISTEMAS DE SUPERVISIÓN

En **República Dominicana** se está implementando una estrategia para atender mejor a los centros educativos desde sus necesidades, en el marco del Plan Estratégico de 2006 para el actual gobierno, que planteó como primera medida la “Reorganización de los Centros Educativos”. Para tal fin, el Ministerio decidió implementar la formación de redes de centros educativos agrupados geográficamente (desde 3 ó 4 hasta 10, según donde estén localizados). En el trabajo en red, cada centro había partido con un diagnóstico y luego debía definir un proyecto para abordar las debilidades detectadas, mejorar sus fortalezas y enfrentar sus amenazas. A su vez, el nivel distrital debía diseñar un plan estratégico para apoyar a las redes de su distrito. Los equipos técnicos trabajaban en proyectos específicos para enfrentar problemas como sobreedad, número de estudiantes por aula, capacitación en lectoescritura a docentes de primer grado, reflexión acerca de los resultados de las pruebas nacionales, etc. La supervisión debía realizar un seguimiento a los Proyectos de Centro y entregar capacitación a los docentes respondiendo a sus necesidades a través de la red. El sistema de trabajo en red estaba permitiendo a los centros intercambiar experiencias y buscar estrategias para resolver los problemas comunes con el apoyo técnico del Ministerio. En este contexto, la función de la supervisión se orienta a apoyar el trabajo de las redes, reuniéndose mensualmente con ellas y respondiendo a las demandas y necesidades plasmadas en los planes de cada centro. El apoyo a las redes se complementa con el desarrollo de un “modelo de gestión” concebido como un referente para orientar a las escuelas en su proceso de transformación, y a la supervisión y todo el sistema educativo para implementar el apoyo que ellas requieran para lograr los indicadores que el modelo establece con el fin de avanzar hacia la calidad.

En **Panamá** la Dirección Regional de Educación de Veraguas ha desarrollado lo que han llamado espontáneamente “supervisión colaborativa”. La región incluye 31 zonas escolares con numerosos centros educativos, 5 de ellas muy aisladas. Como tienen déficit de supervisores y necesitan poder atender a la mayoría de los centros educativos, han organizado las “giras cooperativas”, donde dos o tres supervisores, más el encargado del Fondo para la Equidad y Calidad de la Educación (FECE), visitan juntos las escuelas y le dan un apoyo y seguimiento integral.

¹⁴ Investigación realizada por Dagmar Racynski, enero 2006 para Mineduc, Chile. Las principales referencias son: Carron y De Grauwe (1997), *Current Issues in Supervision: a literature review*, UNESCO, París; Flechter-Campbell y Lee (2003), *A study of the Changing Role of Local Education Authorities in Raising Standards of Achievement in Schools*,

National Foundation for Educational Research, London. Ainscow and Howes (2001), *LEAs and School improvement: what is it that makes the difference?*, University of Manchester, paper presented at University of Leeds; Office for Standards in Education (2003), *Inspecting Schools: Framework for inspecting schools*, London.

5. PROBLEMAS DE GESTIÓN

“Ordenar la casa” es la idea que mejor recoge la sensación que predomina entre los funcionarios ministeriales. Se han ido superponiendo estructuras para responder a nuevas demandas sin una organización adecuada. Aun cuando se perfila una incipiente cultura de planificación y de evaluación, por ahora priman los diagnósticos y los planes estratégicos. Las evaluaciones parecen ir por su cuenta. Por otra parte, es evidente que las capacidades instaladas son débiles para operativizar. De allí que existe un sentimiento de frustración respecto a que los planes se quedan en el camino. “No se resuelve el asunto con grandes documentos. Necesitamos unas pocas ideas claras, sistematicidad, continuidad y metas específicas. Algunas ideas, pero que se desarrollen...” (opinión recogida en República Dominicana). A continuación se resumen los principales problemas en el ámbito de la gestión.

Centralismo y burocratización. Distintas evaluaciones respecto del sistema educacional en Costa Rica han coincidido en que este estaba asentado en un “aparato estatal voluminoso, tradicional, con una alta regulación y burocratización de los procesos de gestión”. También han llamado la atención sobre la falta de estímulos para la mejora de las escuelas y para la innovación, sobre un sistema de información que no llega adecuadamente a nivel de los actores y centros educativos y el escaso uso de las evaluaciones para promover el mejoramiento de las escuelas. Recogiendo estas constataciones, el gobierno se ha planteado redefinir la gestión educativa del Ministerio de Educación Pública (MEP), con el objetivo de fortalecer la autonomía de las instituciones educativas, acercar el aparato ministerial a las comunidades y responder a las necesidades de apoyo de las instituciones educativas modernizando las prácticas, fomentando el trabajo en equipo, en redes y una adecuada definición de responsabilidades. Una situación similar se observa en Panamá, donde una de las tareas prioritarias definidas por la actual administración educacional es impulsar un proceso de reorganización del Ministerio de Educación que permita su modernización y descentralización.

Falta de continuidad de las políticas. Los esfuerzos para realizar estas reformas se han vis-

to obstaculizados por la falta de continuidad de las políticas, lo que se produce no solo entre un gobierno y otro, sino entre un ministro y otro dentro de un mismo gobierno¹⁵. Asimismo, se reconoce que falta énfasis en la articulación y seguimiento de las políticas.

Politización de las decisiones. Es frecuente que la creación de nuevas funciones responda a compromisos políticos y que los nombramientos estén afectados por una alta interferencia tanto de presiones políticas como gremiales. A su vez, la descentralización enfrenta resistencias dentro de los mismos niveles ministeriales: “nadie está dispuesto a delegar su poder”, señalaron en Panamá, mientras en Costa Rica se señaló que había una “satanización” del concepto de descentralización percibida como una típica política “neoliberal”.

Escasa sistematización y uso de la información por parte de los Ministerios. No se conoce bien qué pasa con los centros educativos: a veces hay mucha información, pero dispersa y subutilizada; otras veces, simplemente no existe información porque no se recoge. En ese sentido, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías es mínimo, tanto en la gestión como en la difusión de la información. “Es importante utilizar más la plataforma tecnológica, estamos conectados, estamos en red, pero todavía usamos medios antiguos para recoger y difundir la información, los funcionarios no tienen competencias para usar la información”, señalan en Costa Rica, un país que tiene un alto desarrollo en tal sentido, pero no en el ámbito de la gestión educacional. En Panamá se está implementando un ambicioso y moderno programa de informática educativa a través de “Conéctate al Conocimiento”, cuyo desarrollo está bajo la Presidencia de la República, y hasta ahora no contempla iniciativas para apoyar la gestión. No obstante, el programa FECE está utilizando el portal Panamá Compra a través del cual todas las escuelas deben hacer las compras con los recursos que reciben del Fondo.

¹⁵ En el caso de Panamá ha habido tres ministros en tres años y han cambiado sus orientaciones en la reforma descentralizadora del Ministerio.

IV. RECOMENDACIONES SOBRE PRIORIDADES PARA UN PLAN DE ACCIÓN EDUCATIVA EN CENTROAMÉRICA¹⁶

Completar las experiencias de *coaching* contempladas en el “Programa de Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y República Dominicana”, incluía preparar un informe sobre cuestiones prioritarias a tener en cuenta en una eventual política subregional de desarrollo educativo. Dichas cuestiones, según se desprende de los informes de consultoría, son las que se resumen a continuación.

ASUMIR LAS TAREAS PENDIENTES

Muchos estudios han dado cuenta de la problemática educativa de los países bajo análisis que, mayoritariamente, se diferencia de la del resto de América Latina en el grado en que se presenta. A pesar de la tarea realizada, quedan pendientes, entre otros, problemas de acceso, repetencia, sobreedad, abandono y calidad de los aprendizajes.

Con respecto a esta última cuestión, la experiencia de los últimos años demuestra que las políticas educativas han sido más eficaces para escolarizar a la población que para mejorar la calidad. Cuando se ha avanzado en la cobertura, especialmente en la educación básica, los progresos posteriores son más trabajosos porque las cuestiones a resolver son más complejas. Los esfuerzos serán mayores tanto para la expansión de la oferta (infraestructura, materiales didácticos, formación de docentes, etc.) como para la adecuación de estrategias y modelos pedagógicos empleados. Las acciones deberían apuntar a que la totalidad de los niños accedan y concluyan este nivel, que las brechas

en términos de resultados tiendan a reducirse y que los niños que egresen hayan adquirido los conocimientos requeridos para continuar con su trayectoria escolar.

En el nivel medio, las posibilidades de mejora se concentran en el tratamiento de los aspectos pedagógicos, a través de la renovación de las estrategias y procedimientos de enseñanza y aprendizaje para orientarlos a la incorporación de herramientas y lenguajes (lógica, lenguas, matemáticas, etc.) que habilitan para el trabajo y la ciudadanía activa.

Paralelamente, los países tendrán que enfrentar y resolver, al mismo tiempo, dos importantes dilemas. El primero tiene que ver con la incorporación de los excluidos, es decir, de aquellos niños que ingresan al sistema educativo pero no permanecen el tiempo necesario para desarrollar competencias básicas para la vida. El segundo, con los adolescentes de las áreas rurales y urbanas más pobres que logran prolongar su escolaridad e ingresar al nivel medio, para los cuales es preciso articular una política de sostén de la demanda y una mejora sustantiva de la oferta escolar que se les destina.

Para ello, las políticas educativas deberán resolver cómo articular mejor sus compromisos pedagógicos y sociales, ya sea a través del desarrollo de una oferta enriquecida (en tiempo escolar, recursos, etc.) o bien a través de una mejor vinculación con otras políticas sociales y recursos locales/comunitarios específicos.

Por su parte, en la medida en que las sociedades dependen cada vez más de la producción y difusión de conocimientos, la existencia de sólidas instituciones de nivel superior es una condición indisociable de la soberanía de las naciones. Se trata de alcanzar excelencia, pertinencia social, inserción internacional, sen-

¹⁶ Esta sección se basa en las recomendaciones formuladas por Mariana Aylwin y Alejandro Morduchowicz y contenidas en el Informe Final de Consultoría del Programa de Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y República Dominicana.

sibilidad para con medidas de inclusión, vinculación con el desarrollo nacional, capacidad de innovación y transferencia de tecnologías de base física y social.

La factibilidad de las mejoras a encarar se encuentra seriamente limitada por las restricciones de capacidad institucional, la insuficiencia de recursos financieros y las posibilidades de sostener las acciones en el tiempo, por lo que sin desconocer el alcance de la tarea a realizar, parece conveniente focalizar el análisis en propuestas surgidas a partir de la experiencia de campo en el Programa de Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y República Dominicana.

1. FORMULAR POLÍTICAS PLURIANUALES PARA LA CONSOLIDACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS SISTEMAS ESCOLARES

Es imprescindible advertir sobre los peligros de identificar el planeamiento con el cambio y olvidar la consolidación y mantenimiento de los sistemas escolares, que también debe ser planificada¹⁷. Como señala Terigi (2007), “la estrategia de un planeamiento que se pretenda estratégico... no puede reducirse a establecer puntos de partida y de llegada... debería ser también situacional... con una lógica que permita reorientar permanentemente las acciones en función de los datos que se relevan acerca de su impacto”. También alerta sobre las dificultades que significa una imagen progresista del cambio, en el sentido de que el proceso no se interrumpirá, por ejemplo, por falta de recursos, y que los avances logrados no sufrirán retrocesos. Lo adecuado sería, a su juicio, un diseño que permitiera ir capitalizando las mejoras; en contraposición al riesgo de que las interrupciones o retrocesos deriven en la pérdida de los cambios operados. Asimismo, es necesario recordar que, con relación al pensamiento estratégico, suele considerarse primordial para la acción pública el pensar en términos de futuro, mientras que lo secundario sería la forma de alcanzarlo. La experiencia de los países parece demostrar lo contrario.

¹⁷ Este tema lo trata Terigi (2007) refiriéndose al caso argentino con relación a la reforma educativa de los 90, pero parece aplicable al resto de los países de la región.

2. FOCALIZARSE EN POLÍTICAS MICRO

Una recomendación dirigida a Costa Rica por Fundación Konrad Adenauer y el Centro de Estudios en Políticas Públicas en 2005, señalaba que “parece un momento de trabajar en políticas micro, de baja conflictividad, con una visión de mejoramiento, pero fundamentalmente con la generación de condiciones para el cambio futuro”. En este ámbito, el primer asunto a abordar es el desarrollo de capacidad institucional a través del fortalecimiento del Estado *vis à vis* la revisión de las modalidades de cooperación externa. Panamá, República Dominicana y Costa Rica han destacado la cuestión organizativa entre las prioridades que determinaron en el marco del Programa de Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión, el último país incluyendo la supervisión, tema prioritario en los 90 y que ahora parece haber sido olvidado.

Parece razonable acordar que las intervenciones posibles deberían: (i) orientarse a *equipos estables*, ya que no se construirá capacidad con recursos humanos contratados solamente por un período determinado ni con consultores internacionales¹⁸; y (ii) no limitarse a productos (documentos, diseños organizacionales, sistemas informáticos), sino que es imprescindible la constitución o consolidación de una burocracia.

3. ENFATIZAR EN POLÍTICAS DE BAJA CONFLICTIVIDAD QUE GENEREN CONDICIONES PARA EL CAMBIO

Es importante recordar que una reforma global de la enseñanza tiene baja factibilidad y requiere una alta capacidad institucional, e insistir sobre la conveniencia de olvidar las grandes reformas y apelar a políticas de baja conflictividad que generen condiciones para el cambio¹⁹.

¹⁸ Ilustra esta afirmación la siguiente cita de Parrado Diez y otros (2007): “Los planes elaborados por altos funcionarios o consultores internacionales, poseen una alta sofisticación y coherencia técnica, pero una baja viabilidad política”.

¹⁹ A modo de ejemplo, se puede mencionar las escasas posibilidades que tiene el Ministerio de Educación en Costa Rica de orientar la política de recursos humanos: no controla las políticas de formación, admisión a la carrera y remuneración de los docentes, puesto que estas están bajo la responsabilidad de las universidades, la Dirección General del Servicio Civil y el Ministerio de Trabajo y las leyes de actualización salarial, respectivamente; los maestros son formados por las universidades privadas o las universidades estatales, todas con planes de estudios propios y según la demanda que tengan esas carreras, sin ningún tipo de ajuste a las necesidades del sistema educativo; la contratación de los maestros es llevada a cabo por otro órgano

4. COMPLEMENTAR ESTRATEGIAS VERTICALES DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS CON ESTRATEGIAS LATERALES

Las políticas educacionales en la región se han caracterizado por su verticalismo. Son políticas que “bajan” desde los niveles centrales hacia los centros escolares. La tendencia en las reformas educativas de última generación apunta a la implementación de políticas que complementan una estrategia vertical y una estrategia lateral (M. Fullan, 2001; D. Hargreaves, 2003; D. Hopkins 2002 y 2006)²⁰. Por una parte, la estrategia vertical es mucho más completa que las que se conocen en la región. Sus prescripciones se concretizan en estándares, evaluaciones e incentivos, proveyendo al sistema de los marcos de referencia para saber qué se entiende por una buena escuela, qué se considerará que es un buen profesor o un buen director, qué aprendizajes se espera que logren los estudiantes en los distintos niveles. Por otra parte, la estrategia lateral apoya la formación de competencias dentro de las unidades educativas, de modo que a partir de su realidad y sus necesidades avancen hacia lo que es “una buena escuela”. Lo mismo con los maestros y los directores.

Por lo tanto, parece necesario mejorar la “estrategia vertical”:

- generando una visión de las metas a alcanzar;
- definiendo con claridad lo que se espera de las escuelas a través de estándares que orienten el progreso;
- alineando al sistema en torno a esa visión y metas (programas, supervisión, capacitación, formación docente);
- evaluando permanentemente los programas, escuelas, docentes, estudiantes; y
- generando incentivos para el mejoramiento.

del Estado sin que el Ministerio pueda establecer pautas especiales, y, si bien en los últimos años esto se ha reducido, todos los actores reconocen que la influencia política es decisiva en los nombramientos docentes; los salarios son discutidos por el Ministerio de Trabajo y se rigen por algunas cláusulas automáticas que permiten que el salario acompañe el ritmo inflacionario además del ajuste, también automático, que marca la carrera docente (Fundación Konrad Adenauer y Centro de Estudios en Políticas Públicas, 2005).

²⁰ Véase D. Hopkins, Estrategias Lateral y Vertical para Mejorar la Calidad del Sistema. Presentación Primera Conferencia Nacional de iNet Chile, 2005; David Hardgraves “Trabajando en forma lateral”. www.demos.co.uk/workinglaterally

Por su parte, también parece necesario implementar una “estrategia lateral”:

- a través de un sistema de apoyo a las escuelas y docentes a partir de sus necesidades para que desarrollen las competencias que les permitan avanzar hacia sus metas;
- generando espacios de reflexión pedagógica a nivel micro en las escuelas y a nivel local, que permitan cambiar prácticas;
- difundiendo experiencias exitosas; e
- impulsando la creación de redes de escuelas y maestros que permitan divulgar prácticas efectivas y el aprendizaje entre pares.

Las estrategias vertical y lateral se combinan, estimulando a las escuelas a innovar (a través de indicadores claros, exámenes externos, sistemas de información, incentivos), y a hacerlo desde su realidad (autonomía, flexibilidad) con:

- *apoyos* orientados a crear capacidades para innovar (profesores, directivos-líderes) y a facilitar la innovación (acompañamiento, recursos); y
- *redes* que promueven encuentro, el intercambio, la información, el aprendizaje, el apoyo emocional entre escuelas y docentes (dentro y fuera de la escuela); el desarrollo de relaciones con agentes externos como universidades, centros de investigación, empresas, fundaciones, corporaciones; y la difusión horizontal, aprovechando nuevas tecnologías de información y comunicación.

5. IMPULSAR LA COMUNICACIÓN Y LA COORDINACIÓN INTRA E INTERMINISTERIAL

Parrado Diez y otros (2007) han señalado las deficiencias en la coordinación como uno de los problemas de los estados centroamericanos. Asimismo, las consultorías realizadas en el marco del Programa de Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica dan cuenta de importantes deficiencias de comunicación entre las diversas áreas de estos organismos.

Sin descuidar la imprescindible articulación con las áreas sociales, y en la medida en que los países están implementando procesos de reforma del Estado, la coordinación debería extenderse a la instancia responsable de su ejecu-

ción. En República Dominicana, por ejemplo, “ha habido conversaciones con otras instancias del Estado para que el Modelo de Gestión de la Calidad sirva de soporte a los procesos de modernización que se están implementando, concretamente desde DIGENOR y CONARE. Ambas instituciones tienen recursos para capacitación y certificación de la calidad”²¹.

La necesidad de impulsar la estabilidad de los equipos y de crear una escuela al nivel regional para la formación de funcionarios y cuadros de conducción y equipos técnicos en el área educativa cobra mayor sentido si se considera que la comunicación y las consecuentes posibilidades de coordinación implican la existencia de un mínimo de confianza entre los involucrados, lazos difíciles de generar entre funcionarios en permanente rotación.

6. INCREMENTAR LAS CAPACIDADES DE FUNCIONARIOS, CUADROS DE CONDUCCIÓN Y EQUIPOS TÉCNICOS

Si no es posible reunir funcionarios de carrera, debería evaluarse la conveniencia de financiar sin plazo determinado un equipo reclutado localmente bajo la condición de que el respectivo gobierno garantice su permanencia. La capacitación del grupo, u otras herramientas como el *coaching*, resultarían más efectivas, y se preservaría la memoria institucional a efectos de la continuidad de las políticas²². Por otra parte, se podría generar economías de escala a través de la creación de una escuela al nivel regional para la formación de funcionarios y cuadros de conducción y equipos técnicos en el área educativa, sobre la base de una normativa marco a ese nivel. Además, debería preverse una normativa particular en cada país, confirmando a los graduados estabilidad y reconocimiento de competencias al nivel regional, de manera de posibilitar su movilidad y el consecuente intercambio de experiencias.

²¹ Informe de Segunda Consultoría, República Dominicana, Mariana Aylwin, 17 al 22 de julio 2006.

²² En el caso de Nicaragua, Vaillant (2006) destaca: “La aprobación de la Ley de Servicio Civil en el año 2006 protege a los empleados públicos entre los cuales figuran todos los integrantes del equipo técnico del MECD. Se trata de una experiencia inédita ya que es la primera vez que un nuevo gobierno con una Ley que establece la estabilidad laboral de los cargos técnicos. Esto hace pensar que si la Ley se aplica adecuadamente el equipo técnico actual debería permanecer. Si esto sucede se contará ya con una acumulación y un estado de avance respecto a la transformación propuesta y no implicará ‘empezar de cero’”.

Con capacidades fortalecidas, las áreas educativas podrán encarar muchas de las recomendaciones que se realizan a los países desde una variedad de instancias. Las preguntas inevitables son si esas nuevas competencias pueden emerger de la institucionalidad existente o demandarán su propia producción de institucionalidad (Prats i Catalá, 2004), y en qué medida los ministerios educativos cuentan con la autonomía suficiente para encarar el desarrollo institucional desde un enfoque exclusivamente sectorial; es decir, desvinculado de la reforma global de la administración o de la previsible prioridad que los gobiernos otorgarán al fortalecimiento de capacidades relacionadas con la política económica y de adquisiciones.

7. APOYAR LA GENERACIÓN DE PLATAFORMAS INFORMÁTICAS PARA RECOGER, SISTEMATIZAR Y DIFUNDIR LA INFORMACIÓN, DE MODO DE PODER USARLA EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN DE LOS MINISTERIOS

Existe un gran avance en este sentido en países desarrollados y en algunas naciones latinoamericanas. Se trata de hacer posible la transferencia y adaptación de plataformas de gestión y de intercambio pedagógico. Disponer de estos sistemas y forzar su uso desde la política educativa es la única forma de subir al mundo escolar y a los docentes al carro de la innovación tecnológica aprovechando sus ventajas.

8. ESTRUCTURAR LA COLABORACIÓN INTERNACIONAL: UNA NECESIDAD URGENTE

Parece difícil la construcción de capacidad institucional si la administración debe interactuar con una variedad de agencias de ayuda externa y sus respectivos procedimientos, por lo que debería esperarse que dicha colaboración acuerde la constitución de un fondo que consolide todos sus recursos bajo un único marco de procedimientos. Entre otros, el proyecto Apoyo al Proyecto Red Solidaria para El Salvador está en esa línea, al agrupar fondos del BID y del Banco Mundial.

Con referencia a la administración central, Parrado Diez y otros (2007) oponen la modalidad de proyectos de inversión a la de apoyo pre-

supuestario. “Al menos en Nicaragua, un alto porcentaje de los esfuerzos de reforma del Estado se financian con recursos externos mediante proyectos de inversión. Lamentablemente, solo cerca del 40% de los recursos financian inversión y el resto financia gasto corriente, por lo que quizás lo más conveniente sería que la cooperación internacional extendiera el apoyo presupuestario condicionado al cumplimiento de ciertas condiciones en el Gobierno, sus políticas sectoriales y políticas de administración pública. Al entrar los recursos como apoyo presupuestario condicionado, obligaría al cumplimiento de los objetivos de la reforma al mismo tiempo que los actores internos se apropian del proceso y lo hacen parte de su quehacer institucional, dándole la atención permanente que muchos de estos esfuerzos demandan”.

También es necesario revisar las modalidades que ha venido adoptando el fortalecimiento institucional, en que muchas veces las medidas propuestas son a través de asistencia técnica a corto plazo y la implementación de sistemas, sin una visión a plazo más largo para el desarrollo sostenible de capacidades y sin un análisis del enlace e interdependencia entre los departamentos al interior de los Ministerios²³.

En algunos casos se ha observado que existe poca (o ninguna) medición de los resultados y efectividad de la asistencia técnica iniciada. Ni existe ningún tipo de mecanismos de rendición de cuentas establecidos para la asistencia técnica: por ejemplo, ¿qué es lo que se debe lograr?; ¿quién debe liderar el trabajo desde el Ministerio?; ¿cómo se espera medir y evaluar los resultados? Se observa allí la necesidad de movilizarse desde el corto plazo hacia el largo plazo, desde lo impulsado por el donante hacia lo impulsado por el Ministerio, desde lo fragmentado hacia lo coordinado, desde la contratación de asistencia técnica hacia el desarrollo de capacidades, basándose en la capacidad que existe actualmente en el Ministerio²⁴.

En ocasiones, se genera a raíz de la cooperación internacional la existencia, informal, de dos ámbitos de gestión: por un lado, los Minis-

terios o Secretarías de Educación (SE), con estatus legal y responsabilidades constitucionales claramente definidas; por otro, los “proyectos” financiados por diferentes agencias Bilaterales y Multilaterales de Financiamiento y Cooperación Internacional que adquieren, dada la concentración de recursos y tecnologías de gestión, el estatus de otro organismo “paralelo” de gestión de políticas educativas”, es decir, “*una SE pobre y una SE rica*”, como señala Mejer (2006) analizando el caso de Honduras. Sugiere que una manera efectiva de fortalecer la capacidad de gestión de la SE consistiría en iniciar, de manera gradual y sostenida, un *proceso de integración de los proyectos* que cuentan con financiamiento externo a las actividades de línea de la SE. Es decir, pasar de una lógica de proyectos a una de programas”. Se evita así la coexistencia de una doble agenda de intereses: por una parte la agenda política de la SE y por otra parte la agenda operativa de los organismos internacionales de cooperación.

9. ALINEAR LA FORMACIÓN DOCENTE Y EL EJERCICIO DE LA DOCENCIA CON LAS REGLAS DE LA CULTURA ESCOLAR

La formación docente se suele incluir entre las prioridades de numerosas políticas y programas. Sin embargo, incluso entre quienes esgrimen evidencias empíricas de que la cualificación docente sería un factor crucial a la hora de entender las diferencias en el logro estudiantil, se advierte que una mejor preparación de los maestros difícilmente puede, por sí misma, regenerar la educación, en ausencia de otras reformas profundas en la organización escolar. La práctica docente se nutre de “hábitos que no son elegidos normalmente de manera deliberada”, y el escenario escolar está estructurado “por pautas institucionalizadas de comportamiento históricamente creadas y recreadas”. De este modo, el ejercicio de la docencia debe ponerse en conexión “con las reglas, a menudo no escritas, que gobiernan la cultura escolar en general, y las subculturas de asignatura en particular”²⁵.

²³ Este aspecto es analizado en el caso de Honduras por Sjolander y Salomonsson (2004).

²⁴ Ver Sjolander y Salomonsson (2004) en sus referencias al programa EFA en Honduras.

²⁵ Romero Morante y Gómez (2007).

10. TAREAS PENDIENTES ORIENTADAS A LA ESCUELA

10.1 DEFINIR ESTÁNDARES ESPECIALMENTE ORIENTADOS A LA GESTIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS: ¿QUÉ ES UNA BUENA ESCUELA?

Con este fin, puede recogerse la experiencia desarrollada en los propios programas. En todos los países existe mucho material elaborado por programas que han contado con apoyo de la cooperación internacional, para orientar la gestión de centros, tales como diseños de guías para proyectos educativos²⁶. Esa experiencia debiera aprovecharse e integrarla en una propuesta que busque alinear las políticas ministeriales en torno a mensajes comunes (supervisión, formación docente, evaluación), poniendo como centro a las escuelas. Esto tiene vastas implicancias:

- proveer de una visión y metas claras para las escuelas, junto con promover la autonomía y responsabilización por los resultados;
- generar prácticas de autoevaluación interna permanente sobre la base de un referente claro.

La definición de estándares debe alinear todo el sistema (formación inicial docente, supervisión, etc.) e implica fortalecer y/o crear sistemas de evaluación de aprendizajes y evaluaciones externas a los establecimientos escolares.

10.2 APOYAR LA RENOVACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SUPERVISIÓN

Los sistemas de supervisión deben ser un aporte para alcanzar las metas educacionales a través del apoyo a las escuelas (con recur-

sos, aprendizaje colaborativo y redes) en el desarrollo de las competencias que les permitan avanzar hacia sus metas. Esto se debe combinar con procesos de inspección externa de carácter integral, a partir de los estándares definidos y los compromisos y planes de las propias escuelas. Pensando en un proceso, el primer paso es definir estándares para las escuelas. Se recomienda la construcción de un marco para orientar la supervisión alineada con los estándares, definiendo “la buena supervisión”. La formación de supervisores capaces de trabajar a partir de las necesidades de los centros educativos y orientados hacia el logro de resultados educativos requiere también de la profesionalización de la supervisión. Por último, es importante apoyar la creación de sistemas externos de evaluación de las escuelas que, preferentemente, no dependan del Ministerio. Puede hacerse a través de universidades o instituciones no gubernamentales con prestigio que otorguen un sello de calidad a las instituciones que evalúen, contribuyendo a generar una cultura de evaluación.

10.3 APOYAR EL DISEÑO DE INCENTIVOS QUE ESTIMULEN LA INNOVACIÓN

No existe prácticamente nada en tal sentido en los países observados. En la cultura escolar da lo mismo hacerlo bien o hacerlo mal. Se necesita establecer reconocimientos para los establecimientos que avanzan en función de los estándares, para sus docentes y para sus directivos. Asimismo, se necesita establecer apoyos específicos para quienes no logran despegar y tomar decisiones respecto de los estudiantes de aquellos establecimientos que, habiendo tenido los apoyos por períodos razonables, no son capaces de avanzar.

²⁶ En República Dominicana se están desarrollando los programas PACE (Programa de Apoyo para la Calidad Educativa), el Programa de Centros de Excelencia, el Programa de Comunidades Educativas, un programa de matemáticas con el soporte de la cooperación japonesa, entre otros. En Costa Rica el de Escuelas Líderes y el de las Escuelas de Horario Ampliado, por mencionar algunos. En Panamá, los programas Escuela Nueva, Escuela Activa, Conéctate al Conocimiento y otros.

V. LECCIONES DEL PROGRAMA DE COACHING PARA FORTALECER CAPACIDADES DE LOS MINISTERIOS DE EDUCACIÓN²⁷

Laurence Wolff

1. EL MODELO DE COACHING

El *coaching*, concepto frecuentemente relacionado con el desarrollo organizacional, procede del término inglés “*to coach*” –entrenar– y representa una importante alternativa de intervención para evaluar y mejorar el desempeño de individuos o grupos. En el entorno empresarial y personal se conoce por *coaching* al proceso interactivo y transparente mediante el cual el *coach* o entrenador y la persona o grupo implicados en dicho proceso buscan el camino más eficaz para alcanzar los objetivos fijados, usando sus propios recursos y habilidades. En este sentido, el cliente debe desarrollar su habilidad para pensar en una forma más efectiva, debe aumentar su responsabilidad y apropiarse plenamente de las soluciones desarrolladas por sí mismo.

Algunos advierten que las prácticas actuales en el desempeño del *coaching* fuera de los ambientes deportivos se centran en el cuestionamiento “no directivo”, provocación y ayuda a clientes para analizar y resolver sus propios desafíos, más que para ofrecer consejo y dirección²⁸.

Considerado como una evolución de lo que históricamente se ha conocido como *asesoramiento*, el *coaching* consiste en una asistencia técnica orientada a desarrollar un proceso que agrega valor a las personas que se someten a él y facilita el logro de objetivos institucionales previamente definidos por las organizaciones o instituciones²⁹. A diferencia de la consultoría “clásica”

–donde un experto llega a la organización, analiza el proceso en cuestión, elabora un informe con múltiples recomendaciones y luego se marcha– el proceso de *coaching* está basado en las metas del cliente y el rol del *coach* es ayudarlo a lograrlas con un “plan de juego”. Así, esta modalidad no trabaja con un “asesor” en el sentido tradicional, que indica a los encargados de la organización lo que tienen que hacer, sino con un *coach* que los ayuda a desarrollar las áreas de su propio conocimiento y personalidad requeridas para avanzar a un nivel superior de desempeño.

La estrategia supone que las autoridades y sus equipos de confianza son capaces de lograr nuevos éxitos cuando componen y armonizan su relación con la organización desde una perspectiva diferente. Con el *coaching*, los miembros de una organización pueden mejorar la forma en que administran el tiempo –tornándose más productivos–, pueden quebrar las barreras mentales que les impiden tomar nuevos rumbos en áreas estratégicas, pueden redefinir la interacción entre los equipos y niveles de ejecución, o bien pueden recuperar el encanto y desafío de actividades que, luego de mucho tiempo de ejecutarlas, se han vuelto tediosas y repetitivas³⁰.

Los *coaches* profesionales están entrenados para escuchar y observar, para construir según especificaciones sus aproximaciones a las necesidades del cliente individual y para provocar soluciones y estrategias desde el cliente³¹. Aun cuando el *coach* provee retroalimentación y una perspectiva objetiva, el cliente es responsable de adoptar las medidas para lograr el resultado deseado. La información obtenida del cliente es utilizada por el *coach* para promover en este

²⁷ Esta sección se basa principalmente en el informe de evaluación del programa elaborado para PREAL/CINDE y el Banco Interamericano de Desarrollo por Laurence Wolff, Doctor en Planificación Educativa de la Escuela de Educación de la Universidad de Harvard, ex funcionario del Banco Mundial y consultor del Banco Interamericano del Desarrollo. Febrero, 2008. PREAL.

²⁸ Ver Tim Gallwey's *The Inner Game of Tennis* or Myles Downey's *Effective Coaching* en http://en.wikipedia.org/wiki/Tim_Gallwey

²⁹ Las siguientes consideraciones sobre el concepto de *coaching* provienen de aportes de la Coordinación del Programa Desa-

rollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y República Dominicana.

³⁰ www.psp-sa.com

³¹ V. Grant, 2004.

conciencia de la situación y cursos posibles de acción. Un buen *coach* proporciona un punto de vista diferente para que, con base en él, un profesional pueda ver más allá de lo que podría ver por sí solo y pueda avanzar más rápidamente hacia sus metas.

Para realizar una asesoría de este tipo es necesario que quienes la reciben sean personas que quieran crecer y comprometerse con el logro de ciertas metas. Como receptores, tienen que ser un *jugador activo del juego*, no un espectador de segunda fila.

2. COACHING EN LOS MINISTERIOS DE EDUCACIÓN

El valor del Programa de Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica y República Dominicana proviene de la aplicación por primera vez en esta subregión de una estrategia de *coaching* en este tipo de instituciones, y de la posibilidad de iniciar programas similares en el futuro a partir de este aprendizaje³².

Aplicando el *coaching* en el campo de las políticas educativas, el proceso apunta al fortalecimiento de capacidades para mejorar el manejo y efectividad de las mismas. Operativamente, podría hablarse de *prácticas de entrenamiento o capacitación para*:

- Mejorar la gestión de políticas educativas y la efectividad de instituciones.
- Desarrollar/fortalecer capacidades de liderazgo para mejorar la efectividad de las políticas.
- Fortalecer capacidades de gestión o gerencial en el campo del perfeccionamiento de políticas.
- Fortalecer capacidades para mejorar el diálogo entre actores y buscar soluciones a problemas.

Se supone que mediante los procesos de *coaching* se logra que:

- Afloren los problemas (recopilación de datos primarios/diagnósticos).
- Se afronten mediante retroalimentación.

- Se solucionen (planificación de acciones).
- Se les dé seguimiento (resultados).

Basado en la experiencia del programa ejecutado por PREAL en Centroamérica, se observa que el modelo de *coaching* puede funcionar en el contexto de Ministerios de Educación. Dicho de otra forma, una asistencia abierta no ligada a un proyecto específico de desarrollo de una agencia internacional, puede tener impacto al ofrecer un apoyo para poner en práctica planes estratégicos cuyo desarrollo se ve frecuentemente entrabado por la contingencia política y operativa.

Sin embargo, también se advierte que, para ser efectivo, el apoyo de *coaching* debe empezar con un compromiso de los más altos niveles en el Ministerio de Educación, con metas claramente definidas, un reconocimiento de que se necesita apoyo y una disposición a trabajar en conjunto y a aprender de las experiencias de un experto externo. Tal asistencia se debería proveer especialmente a administraciones recién instaladas, donde el nuevo equipo en los Ministerios de Educación necesita definir áreas de reforma y sus correspondientes estrategias para lograr resultados en los plazos de tiempo disponibles, en general muy breves.

3. LA EXPERIENCIA EN CINCO PAÍSES

La aplicación del modelo de *coaching* en el marco del programa tuvo resultados diversos en cada uno de los países participantes. En República Dominicana dio lugar a una efectiva reforma de gestión. Las autoridades de educación quedaron complacidas con el resultado y han solicitado futura asistencia. En Panamá también pareciera que la asistencia llevó a significativos y positivos cambios en planificación para la descentralización, lo cual se explica por varios motivos. La viceministra y su equipo reconocieron que necesitaban consejo práctico de un experto y estaban dispuestos a recibirlo. La consultora tenía cualidades personales que le permitieron trabajar en todos los niveles de gestión y escuchar. Su trabajo fue intenso tanto a nivel político como técnico. El proceso involucró a todos en los más altos niveles del Ministerio de Educación, debido a que el concepto de gestión de calidad y descentralización cruzaba todos los niveles de educación. En ambos países se reconoció la complejidad del proceso y la necesidad

³² Previamente se habían realizado experiencias de este tipo en México y Chile.

apoyo para disponer de actividades y propuestas concretas para la aplicación de ciertas políticas educativas

Resultados algo más modestos se lograron en Nicaragua, Guatemala y Costa Rica. Las causas del menor impacto parecen ser una combinación de factores: cambios de gobierno de diferentes orientaciones políticas que involucraron definición de nuevos énfasis y rotación de personal del Ministerio (especialmente en Nicaragua y Costa Rica), falta de una necesidad clara, definida y reconocida por asistencia externa, menor disposición a invertir el tiempo necesario en el proceso, y falta de compromiso al final de un periodo gubernamental³³. El proyecto o área abordada en cada uno de los países participantes del programa, con su respectivo consultor, se detalló en recuadro 1. Cabe destacar que los temas para la asistencia técnica fueron elegidos por cada país en reuniones iniciales del programa, donde cada uno identificó sus prioridades, si bien en algunos casos el tema escogido fue cambiado durante el proceso.

A continuación, se detalla el desarrollo de la experiencia en cada país participante.

REPÚBLICA DOMINICANA. El *coaching* en este país se centró en el desarrollo de actividades para fortalecer la gestión escolar con un foco en los aprendizajes y mejoramiento de la calidad: *gestión escolar para la calidad*. La viceministra de Educación había liderado la discusión sobre esta reforma de calidad desde hace algún tiempo. Su equipo comenzó con un marco teórico basado en las mejores prácticas en el mundo, pero sin un plan de implementación claro y viable. El concepto tras esta reforma apuntaba a que el director de escuela se convirtiera en un líder pedagógico y trabajara con los docentes para mejorar los aprendizajes, centrándose en metas alcanzables y en el fortalecimiento de vínculos con la comunidad. La supervisión también giraría en torno al mejora-

miento de la calidad. Las escuelas realizarían una autoevaluación, seguida de una evaluación externa más formal.

En el curso de las dos primeras visitas de consultoría se acordó que se necesitaba asistencia técnica adicional para preparar un detallado plan de implementación de un *Modelo de Gestión de Calidad de la Escuela Pública*. Por esta razón, un segundo consultor se integró al programa en República Dominicana³⁴.

Una revisión de la documentación disponible sugiere que el impacto de la consultoría fue considerable. Esta concluyó en un documento final con recomendaciones muy concretas, que fue distribuido a cada establecimiento educativo del país, incluyendo acciones específicas y medibles a nivel de la escuela. Fue acompañado por una guía para la autoevaluación de las escuelas, así como para la evaluación por parte de supervisores distritales. El Ministerio de Educación diseñó un plan para la implementación progresiva del modelo, partiendo con 500 escuelas el 2007, e incluyó programas de capacitación en cascada para supervisores distritales. También hubo discusiones a nivel nacional que llevaron a un aparente consenso en la reforma. Según funcionarios dominicanos, los dos consultores contribuyeron a llevar la reforma a un plano más concreto y operativo.

En las primeras visitas de consultoría se enfatizó que el tema crítico era el de la “alineación”, esto es, organizar los incentivos, la información y la capacitación con un único objetivo y construir consenso entre todos los grupos interesados. Esta misma aproximación orientó sus intervenciones en la prensa, actividades públicas y reuniones con diversas autoridades nacionales.

Vale la pena comentar la apertura y honestidad del equipo de los altos niveles ministeriales, incluyendo el reconocimiento de sus propias limitaciones. Al momento de evaluar el programa, señalaron que se necesitaban algunas condiciones mínimas en una escuela para que esta inicie un proceso de mejoramiento significativo de

³³ Para el Banco Interamericano de Desarrollo este proyecto constituyó una experiencia novedosa e inusual, dado el carácter “basado en la demanda” de esta asistencia técnica. Por lo general, el Banco financia proyectos dirigidos a cambios específicos y cuantificables de políticas educativas, definidas previamente. En este caso cada país identificó sus propias necesidades. Por otra parte, transcurrió mucho tiempo (15 meses) desde que los viceministros solicitaron este programa hasta que se logró su financiamiento, el que se redujo de US\$ 500.000 a US\$ 150.000 pese a que se mantuvieron los objetivos del proyecto, lo que limitó el logro de sus metas.

³⁴ Mariana Aylwin y Mario Uribe fueron los consultores a cargo de estas visitas. Ambos habían trabajado en Chile en el desarrollo de un modelo de gestión escolar con objetivos similares a los de República Dominicana, y trabajaron intensamente con funcionarios de alto nivel.

la calidad, tales como un número razonable de alumnos por clase, instalaciones físicas adecuadas y profesores presentes por más de dos horas y media al día. Destacaron también que cuando un colegio realizaba la autoevaluación y la evaluación externa, se requería contar con una herramienta de apoyo para un proyecto de mejoramiento.

Las razones del éxito de la asistencia técnica en este país parecen ser:

- Voluntad política y compromiso de las autoridades
- Un equipo fuerte guiado por autoridades con una clara visión estratégica
- Consultores de alto nivel
- Un conjunto claro de temas y metas
- Intervención oportuna, debido a que los miembros del equipo del Ministerio estaban iniciando una reforma y sabían que necesitaban hacerla más concreta
- Realismo del equipo respecto de lo que sabía y lo que no sabía, y reconocimiento de que la asistencia externa podría ser útil

COSTA RICA. En este país, la solicitud inicial del Ministerio de Educación en el marco del programa era un apoyo para definir el proceso de descentralización. Sin embargo, dos cambios de viceministros –uno que se produjo poco antes de realizarse la primera visita y otro poco después de la misma– cambiaron el objetivo. El viceministro con que se trabajó finalmente estaba interesado en discutir temas relacionados con la reestructuración del Ministerio, dado que el nuevo gobierno estaba pronto a iniciar este proceso, incluyendo el desarrollo de indicadores de logro e implementación para supervisores. Se estaba preparando un nuevo plan nacional que tenía diez líneas de acción críticas.

Los informes de la visita de consultoría sobre las sucesivas visitas dieron cuenta de una serie de reuniones sobre temas críticos para gestionar cambios en la estructura del Ministerio. Se formularon sugerencias muy concretas, especialmente a nivel provincial, sobre cómo hacer que el proceso de supervisión se enfoque en lo pedagógico más que en lo administrativo. También se trabajó en los indicadores que se podrían usar para medir el éxito relativo del proceso de supervisión. Se enfatizó que todos estos cambios debían generar mejoras a nivel de las aulas.

De acuerdo a entrevistas durante la evaluación del programa, el *coaching* ayudó a los funcionarios a pensar en forma más concreta sobre el proceso de reforma y a enfocarse en el aula. Sin embargo, el actual viceministro de Educación señaló que no pensaba que este tipo de asistencia *on-demand* facilitada por el programa fuera valiosa. En su opinión, existen pocos temas comunes en América Central, debido a que cada país es muy diferente.

GUATEMALA. La solicitud inicial de asistencia en este país, formulada en 2005, apuntaba a la capacitación docente. Debido a las demoras en la implementación del proyecto, el viceministro cambió la solicitud para asistencia en la reforma del ciclo básico de la educación media. En la primera visita de consultoría se revisó el documento que estaba en preparación sobre la transformación de dicho nivel, incluyendo la naturaleza del proceso mismo de planificación.

En la segunda visita, los funcionarios de gobierno realizaron una discusión detallada sobre cambios específicos en el currículo del ciclo básico de educación media. Pero la principal experiencia del consultor era en política y gestión educativa más que en currículo, por lo que no pudo ser de gran ayuda a este grupo técnico. De acuerdo al consultor y al viceministro, hubo, sin embargo, algunos beneficios. El consultor apareció en la prensa y ayudó a fortalecer el apoyo público para los ambiciosos planes y estrategias del Ministerio. Además, se mantuvo en estrecho contacto por *e-mail* por varias semanas después de su visita y facilitó un útil set de documentos y comentarios al proceso de planificación a medida que este avanzaba en Guatemala. Asimismo, se aprovechó las visitas de consultoría para asesorarse sobre cuestiones del financiamiento de los Institutos por Cooperativa. Su importancia y la atención prestada al tema deriva de que buena parte de la oferta del ciclo básico se imparte bajo esta modalidad institucional de concurrencia del Estado nacional, los municipios y los padres.

NICARAGUA. Inicialmente, funcionarios ministeriales definieron un tema claro para la asistencia en el marco del programa: diseñar un nuevo sistema de capacitación docente preservicio y en servicio. Esto era importante debido a que Nicaragua, a diferencia de la mayoría de los países de la región, capacita a los profesores de

primaria a nivel de la secundaria, y no en la postsecundaria. Sin embargo, al inicio de la visita de consultoría, el ministro le informó que habían decidido no implementar esta reforma de gran alcance, por razones relacionadas con el financiamiento y debido a que el rol de la universidad en la capacitación docente aún no había sido resuelto. A esto se sumaba que se acercaba el fin del periodo del gobierno de ese momento.

El equipo del Ministerio propuso en cambio enfocarse en mejorar la calidad de quienes capacitan a los profesores en las instituciones existentes. También hubo cambios en el *staff* ministerial justo antes de la visita de la consultora, lo que significó que algunos de los integrantes no estaban en conocimiento del propósito de la visita. No obstante, en la primera visita de consultoría se trabajó intensamente con el equipo técnico, la consultora participó en un seminario y dio una entrevista a la prensa, distribuyó diversos documentos subrayando los temas y problemas de la capacitación docente en la región, acordó con el equipo un conjunto de tareas que debían realizarse en los meses siguientes y mantuvo contacto electrónico con ellos.

Después de esta consultoría, otro especialista no vinculado al proyecto y apoyado por la Unión Europea visitó Nicaragua y ayudó a definir el perfil del capacitador de docentes en el contexto de un nuevo sistema de formación docente postsecundaria. Se diseñó un curso para capacitar a formadores de docentes, pero no se realizó por falta de financiamiento.

Cuando se efectuó la segunda visita de consultoría, el equipo ministerial no había completado las tareas acordadas previamente, debido, según ellos, a que sus obligaciones diarias se lo impedían. El gobierno estaba por llegar a su término y muchos de estos técnicos ni siquiera tenían seguridad de continuar en la siguiente Administración. A pesar de estas dificultades, la consultora proveyó el máximo de información sobre experiencias regionales e internacionales en capacitación docente.

Es probable que la asistencia haya elevado el conocimiento y la atención sobre estos temas en el personal del Ministerio, pero no hubo un avance específico y algunos de los funcionarios que participaron en las discusiones probablemente ya dejaron el gobierno.

PANAMÁ. En 2006, el viceministro de Educación de Panamá solicitó que su país fuera incluido en el programa de asistencia técnica. Panamá estaba planificando una descentralización radical de la educación y el Ministerio deseaba obtener asesoría respecto de las mejores prácticas. La solicitud fue aprobada por el Banco y se realizó la primera visita en mayo de 2007³⁵. Asistieron a las reuniones funcionarios de alto nivel aportando la consultoría un análisis crítico de temas relacionados con la descentralización, enfatizando la idea de “descentralización para qué”, así como la importancia de definir claramente los roles y expectativas de todos los actores del sistema educativo, centrando todos los desafíos en torno a la idea de progreso de la calidad de la educación a nivel del aula.

Durante la segunda visita, en noviembre de 2007, se observó que se habían incorporado cambios en el programa de descentralización en base a las recomendaciones de la consultoría, incluyendo mejoras en la planificación, gestión, realización de presupuestos, mantención, capacitación y evaluación. Se entregó abundante información, consejo, listas de chequeo y resultados de investigaciones internacionales sobre descentralización que pudieran ser incorporados en la versión final del plan de descentralización que fue discutida en la última visita de consultoría, en enero de 2008. El viceministro indicó que el ministro había sido reemplazado y el gobierno cambiaría dentro de un año, pero que había un compromiso nacional con la descentralización.

El informe de consultoría sobre la tercera visita³⁶ describe el trabajo realizado con un pequeño grupo de funcionarios ministeriales para finalizar el programa de descentralización. Este grupo trabajó intensamente por cuatro días y presentó un amplio rango de propuestas para fortalecer la nueva estructura de gestión de la educación, siendo los principales objetivos: asegurar que no existan traslapes jurisdiccionales; enfatizar el alineamiento (por ejemplo, vinculando capacitación, evaluación, textos escolares y currículo); poner el foco en la escuela y el aula; y adoptar indicadores de desempeño en todos los niveles del sistema educativo. Se supone que todas estas recomendaciones serán incorporadas en la propuesta final de refor-

³⁵ Realizada por la consultora Mariana Aylwin.

³⁶ Aylwin, M., Informe de la Tercera Consultoría en Panamá. Documento de Trabajo, Marzo 2008.

ma, lo que reflejaría el impacto del programa en Panamá.

4. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DE COACHING³⁷

A la luz de la experiencia, se observó que el modelo del *coaching*, en el que un experto ayuda a su cliente a clarificar su propio pensamiento en el marco de un ambiente de confianza no amenazante, puede operar en el contexto de los Ministerios de Educación. En otras palabras, la asistencia técnica abierta, no relacionada con el desarrollo de proyectos específicos auspiciados por agencias internacionales, puede tener un impacto positivo en el campo de la educación. Esto resulta particularmente importante si se considera la tendencia existente en los países de la región a superar la “mentalidad planificadora”³⁸ que prepara eficientemente planes detallados, pero no considera adecuadamente su implementación. Además, la preparación de proyectos comúnmente está muy influida por los procesos de préstamo y negociación.

A partir de lo realizado en los cinco países, se extraen diversos aprendizajes sobre una experiencia subregional inédita para apoyar a los Ministerios de Educación, que resultan útiles para futuras experiencias de este tipo. Ellas van desde la selección del momento más adecuado para realizar la asistencia, obstáculos que hay que considerar, características de los consultores y de las agencias ejecutoras, hasta aspectos logísticos como los referidos a las comunicaciones y visitas, entre otros.

SE REQUIEREN CIERTAS CONDICIONES DE PARTE DE LOS MINISTERIOS PARA MAXIMIZAR LOS BENEFICIOS QUE OFRECE LA ASISTENCIA TÉCNICA

Los Ministerios de Educación que más se pueden beneficiar de este tipo de asistencia son aquellos que tienen visión, disciplina y compromiso, un claro foco en la implementación efectiva, un reconocimiento de lo que saben y lo que no saben, y disposición a dedicar tiempo. En

ausencia de estas características, ninguna asistencia será fructífera³⁹.

ES IMPORTANTE TRABAJAR CON MINISTERIOS QUE ESTÁN EMPEZANDO SU MANDATO Y EVITAR LA ROTACIÓN DE AUTORIDADES Y EQUIPOS TÉCNICOS

Los cambios de gobierno y rotación de autoridades y equipos técnicos durante la ejecución del *coaching* fueron identificados como un obstáculo para el óptimo desarrollo del programa. En esta experiencia, Honduras tuvo elecciones generales en noviembre de 2005, Costa Rica hizo elecciones presidenciales en febrero de 2006 y Nicaragua llevó a cabo elecciones presidenciales y legislativas en noviembre de 2006. En el caso de Honduras, la rotación de autoridades y el cambio de gobierno obstaculizaron los acuerdos y organización de actividades del programa, lo que impidió finalmente que este fuera ejecutado en ese país. Salvo cuando existe un compromiso nacional que respalda la reforma sobre la cual se está trabajando más allá del gobierno de turno, se corre el riesgo de perder el trabajo avanzado con los equipos ministeriales debido a discontinuidad de políticas educativas, especialmente cuando se sucede un gobierno de tendencias políticas opuestas al anterior. Los cambios de gobierno suelen traer consigo nuevos equipos técnico políticos, nuevas modalidades de trabajo, y nuevas prioridades de política educativa, factores que inciden en el impacto de programas de este tipo⁴⁰.

SE REQUIERE CONTAR CON GRUPOS ESTABLES Y CONSOLIDADOS PARA TRABAJAR CON EL CONSULTOR

El cambio de autoridades ministeriales también es considerado un obstáculo, como se observó en los casos de Costa Rica y Honduras. La inestabilidad laboral y el reemplazo de integrantes de los equipos técnicos supone esfuerzos adicionales para recuperar confianzas y rehacer el trabajo de comprensión de una esta modalidad de asesoría. Además, obstaculiza la formación de capacidades técnicas y políticas de recursos humanos en los ministerios.

³⁷ Las lecciones se basan en las conclusiones del taller de cierre del programa realizado el 14 de junio de 2007 en Panamá, y en las observaciones del evaluador del programa, Dr. Laurence Wolff.

³⁸ Morduchowicz, A. (2008).

³⁹ El clima institucional y la fluidez de las comunicaciones internas también inciden notablemente en los resultados (Nota de la Coordinación del Programa)

⁴⁰ Informe de Avance de la Coordinación del Programa; PREAL (2006)

LOS RESULTADOS DE LAS ASESORÍAS SON MÁS VIABLES CUANDO SE CUENTA CON LOS PLAZOS SUFICIENTES PARA IMPLEMENTAR LAS REFORMAS

Asociado a los dos puntos anteriores está el tema del tiempo disponible para llevar a la práctica las reformas sobre las cuales se trabaja con los equipos ministeriales. Los Ministerios que se encuentran próximos a finalizar sus períodos de mandato enfrentan mayores dificultades para desarrollar un trabajo de planificación estratégica en temas seleccionados por ellos mismos y para ponerlos en práctica⁴¹.

PROGRAMAS DE ESTE TIPO DEBEN CONTEMPLAR TANTO LAS CARACTERÍSTICAS ADECUADAS DE LOS CONSULTORES PARA EFECTUAR EL COACHING COMO LAS CONDICIONES QUE PERMITAN ATRAER A LAS PERSONAS DE MAYOR NIVEL PARA EFECTUAR ESTA TAREA

Los proyectos deben estimar el costo de los consultores sobre la base de remuneraciones competitivas a nivel internacional, de modo de atraer a profesionales altamente calificados para realizar el *coaching*. Un buen consultor debe tener fuertes capacidades de análisis comparativo, visión política, experiencia práctica, habilidad para trabajar en múltiples niveles de toma

de decisiones y disposición para aparecer en los medios de comunicación⁴².

LOS CONTACTOS Y LAS ACTIVIDADES DEL ORGANISMO EJECUTOR EN LA REGIÓN SON DE GRAN IMPORTANCIA

Esto aumenta las posibilidades de articulación y potencia el programa, y facilita instancias de trabajo presenciales colectivas, así como la supervisión de actividades y reorientación de las mismas.

EL ORGANISMO EJECUTOR DEBE ESTAR INVOLUCRADO EN EL DESARROLLO DEL PROGRAMA DESDE EL COMIENZO.

De esta manera se facilita el logro de metas acordes con la realidad.

LAS AGENCIAS DE IMPLEMENTACIÓN DEBEN INVOLUCRARSE EN EL DESARROLLO DE PROGRAMAS DESDE EL PRINCIPIO PARA ASEGURAR METAS REALISTAS

Los planificadores y tomadores de decisión de los Ministerios de Educación necesitan involucrar personal local y regional en el diseño de las reformas, cuyos objetivos deberían ser revisados y actualizados sobre la base de una retroalimentación sistemática y regular.

⁴¹ En etapas finales de ejecución de funciones ministeriales se realizan modificaciones presupuestarias no previstas, pudiendo quedar sin recursos actividades contempladas en las consultorías (Nota de la Coordinación del Programa).

⁴² En este tipo de asistencia técnica se debe considerar que los frecuentes compromisos de los viceministros, que implican viajes fuera de sus países, imponen flexibilidad en la coordinación y disponibilidad de tiempo de parte de los consultores. Asimismo, hay que tener presente la variedad de tareas encomendadas a los consultores, algunas relacionadas con apoyo a la construcción de un plan de mejora y otras con contingencias (revisión de documentos, participación en actividades oficiales, conferencias, talleres con docentes, etc.). Por último, la práctica demuestra que cuando la asistencia genera buenos resultados, atrae la participación de un mayor número de profesionales dentro del propio Ministerio, generando una recarga de trabajo a los consultores.

Referencias bibliográficas

- Arango, A.** (1998). *La administración educativa bonaerense: retórica de la descentralización, práctica de lo posible*. Mimeo, Buenos Aires.
- Aylwin, Mariana** (2008). *Informe Regional. Áreas Prioritarias para un Plan de Acción en Centroamérica*. Informe preparado en el marco del Programa de Desarrollo de la Capacidad Institucional y de Gestión de los Ministerios de Educación en Centroamérica PREAL/BID.
- BID** (2006). *Sustainable Development Department, Education Unit. Expanding the knowledge Capital of Latin America and the Caribbean: an IDB Strategy for Education and Training*. Draft en http://www.iadb.org/sds/doc/edu-strategy-framework_e.pdf
- Cañizales, M. A.** (2006). *Plan Nacional de Educación*. La Prensa, Panamá en <http://www.prensa.com/t.asp?d=061120o80169520/11/2006>
- CINDE/PREAL** (2007). Report on Completion Seminar.
- Consejo Nacional de Rectores, Costa Rica** (2005). El Estado de la Educación.
- D. Hopkins** (2005). *Estrategias Lateral y Vertical para Mejorar la Calidad del Sistema*. Presentación en Primera Conferencia Nacional de iNet Chile.
- Dagmar Raczynski y otros** (2003). *Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza. ¿Quién Dijo que no se Puede?* UNICEF.
- Hopkins, David** (2002). *Improving Quality of Education for All*.
- Hopkins, David** (2006). *Every school a great school*.
- Elmore, Richard** (2003). School Reform from the Inside Out
- Ferrer, G.** (2006). *Sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina. Balance y Desafíos*. PREAL en http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=70&Camino=63%7CPreal%20Pu
- Fullan, Michael** (2001). *Leading in a Culture of Change*.
- Fundación Chile**. *Sistema de Gestión de la Calidad Escolar* www.educarchile.cl
- Fundación Konrad Adenauer y Centro de Estudios en Políticas Públicas** (2005). *Evaluación de Sistemas Educativos. Informe del sistema educativo de Costa Rica*. http://www.kas.de/proj/home/pub/53/4/year-2005/dokument_id-7342/index.html
- FUSADES** (2006). *Composición del Presupuesto por áreas de gestión. Sección Social DEES*. Informe Trimestral de Coyuntura. Tercer Trimestre de 2006. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social en http://www.fusades.com.sv/presentaciones/Coyuntura_3_2006/Pres_soc.pdf
- Garnier, Leonardo** (2006). *Costa Rica frente al Mundo, ¿a medio camino? El papel de la Educación*. Ministerio de Educación Pública
- Grindle M. S.** (2004). *Despite the Odds: the Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, N.J. Princeton University Press. Resumen elaborado por Jones Hal en <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=GT%20Descentralización%20y%20Autonomía%20Escolar\Aspectos%20políticos%20de%20la%20descentralización&Archivo=Despitetheoddssummary.pdf>

- Laurence Wolff** (2008). *Evaluation of the Program for the Development of Institutional and Management Capacity of Ministries of Education in Central America*. A Report Prepared for PREAL/ CINDE and the Inter-American Development Bank
- Meduca, Panamá** (2007). *Compromiso Social por la Educación* (2003).
- Mejer, F.** (2006). *Sumario Ejecutivo*. Informe de Misión. Honduras. Mimeo.
- MEP/OEI** (1997). *Sistema Educativo Nacional de Costa Rica*. Informe coordinado por Olman Ramírez Artavia en <http://www.oei.es/quipu/costarica/#sis>
- Ministerio de Educación, Chile** (s/f) *Marco para la Buena Enseñanza*. En: http://www.rmm.cl/index_sub.php?id_contenido=718&id_seccion=1214&id_portal=204
- Ministerio de Educación, Chile** (s/f), *Marco de la Buena Dirección*. En: <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/200508011904140.liderazgo.htm>
- Ministerio de Educación, Chile** (s/f), *Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Gestión Escolar*. En: <http://www.educarchile.cl/Userfiles/P0001/File/S%C3%ADntesis%20AseguramientoCalidad%20MINEDUC.pdf>
- Morduchowicz, Alejandro** (2008). *Áreas Prioritarias para un Plan de Acción en Centroamérica*.
- Moura Castro C. y Ioschpe G.** (2007). *La remuneración de los maestros en América Latina: ¿es baja? ¿afecta la calidad de la enseñanza?* PREAL. Documento N° 37 en <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal%20Publicaciones\PREAL%20Documentos&Archivo=La%20remuneraci%C3%B3n%20de%20los%20maestros%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20Es%20baja%20Afecta%20la%20calidad%20de%20la%20ense%C3%94anza%2037.pdf>
- Muñoz, Gonzalo y Raczynski, Dagmar** (2006). *Experiencias públicas y privadas de supervisión educacional: lecciones y aprendizajes para Chile*.
- Murillo, Javier** (2007). *Investigación Iberoamericana sobre Eficacia Escolar*.
- O'Donnell, G.** (2004). "Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión" en *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*. PNUD en <http://www.centroedelstein.org.br/acercadelestado.pdf>
- Parrado Diez, S., Del Pino Matute, E., Molina Álvarez de Cienfuegos, I., Colino Cámara, C.** (2007). *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana: un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la administración y la gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Pfeffer, J.** (1993). "La variedad de las perspectivas" en *Lecturas de Teoría de la Organización. Volumen II*. Ramió C. y Ballart X. (comp.). Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Prats i Catalá, J.** (2004). "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo" en *Estudios para la reforma de la administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid en <http://www.iigov.org/wp/attachment.drt?art=91288>
- PREAL** (2000). *Mañana es muy Tarde*. Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. En <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal%20Publicaciones\Informes%20de%20Progreso%20Educativo\Informes%20Centroamerica&Archivo=Ma%C3%ADana%20es%20muy%20Tarde.pdf>
- PREAL** (2003). *Es Hora de Actuar. Informe de Progreso Educativo*. Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. En: http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=269&Camino=63|Preal%20Publicaciones/262|Informes%20de%20Progreso%20Educativo/269|Informes%20Centroam%C3%A9rica
- PREAL** (2006). *Cantidad sin Calidad. Informe de Progreso Educativo en América Latina*. En: http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id_Carpeta=268&Camino=63|Preal%20Publicaciones/262|Informes%20de%20Progreso%20Educativo/268|Informes%20Regionales

- PREAL** (2007). *Mucho por Hacer*. PREAL Informe de Progreso Educativo de Centroamérica y República Dominicana. Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. En <http://www.preal.org/Archivos/Bajar.asp?Carpeta=Preal%20Publicaciones\Informes%20de%20Progreso%20Educativo\Informes%20Centroamerica&Archivo=Mucho%20por%20Hacer07.pdf>
- Raczynski, Dagmar y otros** (2003). *Escuelas Efectivas en Sectores de Pobreza. ¿Quién Dijo que no se Puede?* UNICEF
- República Dominicana, Secretaría de Estado de Educación** (2007). *Modelo de Gestión de la Calidad para los Centros Educativos*.
- República Dominicana, Secretaría de Estado de Educación** (2007). *Guía de Auto-Evaluación para los Centros Educativos de República Dominicana*.
- Romero Morante, J. y Gómez, A. L.** (2007). “¿Sirven las políticas y prácticas de formación del profesorado para mejorar la educación? Una respuesta desde el análisis de la construcción social de la docencia” en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas. Volumen 15 N° 19*. College of Education. University of South Florida. <http://epaa.asu.edu/epaa/v15n19/v15n19.pdf>
- Secretaría de Estado de Educación** (2003). *Plan de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012*. En: <http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Dominican%20Republic/Dominican%20Republic%20Plan%20Estrategico%20de%20Desarrollo%20de%20la%20Educacion.pdf>
- Sjolander, S. y Salomonsson, C.** (2004). *El Programa EFA en Honduras: Temas de la revisión de Octubre 2004*. Informe a ASDI. Mimeo.
- Terigi, F.** (2007). “Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa” en *Archivos Analíticos de Políticas Educativas. Volumen 15, N° 10*. College of Education. University of South Florida en <http://epaa.asu.edu/epaa/v15n10/v15n10.pdf>
- Vaillant, D.** (2007). *Una nueva agenda para América Latina y el Caribe. Reformas que funcionan: lecciones para decisores políticos. La profesión docente*. Mimeo. Montevideo, Uruguay.
- World Bank** (2004). *Central America: Education Strategy Paper. An Agenda for Action*. Human Development Department Latin America and the Caribbean Region en http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPEDUCATION/Resources/Centra_America_Education_Strategy.pdf
- World Bank** (2005). *Fast Track Initiative Education for All Honduras 2003-2015 FTI-EFA* en http://www.fasttrackinitiative.org/library/Honduras_Education_Plan.pdf