



LA
GESTION
EN BUSCA
DEL
SUJETO

UNESCO

La gestión: en busca del sujeto

La gestión: en busca del sujeto

Seminario Internacional
“Reformas de la gestión de los sistemas educativos
en la década de los noventa”

Santiago, Chile, 13-14 noviembre 1997

UNESCO-SANTIAGO
Santiago, Chile, 1999

Se puede reproducir y traducir total o parcialmente el texto publicado siempre que se indique la fuente.

Los autores son responsables por la selección y presentación de los hechos contenidos en esta publicación, así como de las opiniones expresadas en ella, las que no son, necesariamente, las de la UNESCO y no comprometen a la Organización.

Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
UNESCO-SANTIAGO

Marzo de 1999
Impreso en Chile.

Indice

Presentación	9
I. Acerca de la práctica y la teoría de la gestión	13
Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos <i>Juan Cassasus</i>	13
Reformas en gestión educacional en los noventa <i>Francoise Delannoy</i>	29
Las tecnologías de la información: nuevas posibilidades para modelos emergentes de gestión de la educación en América Latina <i>Alfredo Rojas</i>	51
II. Estudios de casos sobre la reforma de la gestión en América Latina	69
El caso de Argentina <i>Cecilia Braslavsky</i>	69

El caso de Brasil <i>Roserley Neubauer da Silva</i>	93
El caso de Colombia <i>Piedad Caballero</i>	118
El caso de Chile <i>Mónica Chaparro</i>	151
III. Conclusiones	183

Presentación

La gestión se ha constituido en el eje de las reformas educativas de la década del noventa. Esta opción ha implicado asumir el cambio como una transformación institucional que compromete a las estructuras y niveles de la organización educativa y que no se limita a modificaciones en los planes de estudio. Al mismo tiempo, la opción de iniciar el proceso de la reforma desde la gestión ha presentado riesgos asociados con estrategias desarrolladas desde el nivel central de los sistemas educativos así como con tendencias hacia la homogeneización y la estandarización de procesos y la subordinación de lo pedagógico.

En América Latina, la UNESCO ha propuesto la transformación y dinamización de los sistemas educativos, en el marco más general de la promoción de la distribución igualitaria de las oportunidades educativas para todos y de la cultura de paz. El Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (PPE), en las reuniones periódicas de evaluación de la década del noventa (1991, 1993, 1996), ha planteado una y otra vez la necesidad de orientar el cambio educativo hacia la transformación institucional, en procesos de largo plazo mediante estrategias intersectoriales e interinstitucionales y comprometiendo al conjunto de la sociedad, sobre la base de acuerdos que unen a los trabajadores de la educación, políticos y sindicatos docentes con los representantes de las comunidades y los sectores productivos. Transformación institucional que asume simultáneamente la dimensión pedagógi-

ca y la institucional, los niveles centrales y los locales y que promueve la participación y la autonomía de las instituciones y los sujetos tanto como la integración de los sistemas educativos.

El interés de la UNESCO por la gestión se ha expresado en la región, entre otras, a través de una estrategia de formación de administradores y planificadores de la educación. Durante la última década se ha desarrollado anualmente el “Seminario taller regional de políticas y gestión educativas”, que ha permitido crear un espacio de aprendizaje e intercambio para el personal político-técnico de la región. En el marco de ese seminario taller de formación de administradores y gestores se han realizado otros seminarios internacionales acerca de temas asociados con la gestión.

En el entendido que el Seminario Internacional es “un seminario al interior de otro seminario”, estos eventos han permitido el intercambio entre los participantes del Seminario-taller de formación y los especialistas Internacionales invitados para el tema abordado como eje de la actividad. El Seminario internacional de 1997 estuvo destinado a analizar “Las reformas de la gestión de los sistemas educativos en la década del noventa”. La actividad fue definida como un seminario-taller de formación que se organizó en torno de dos ejes: las destrezas comunicacionales en la gestión educativa y la innovación educativa y sus nexos con la gestión.

El libro que se inicia recopila las ponencias presentadas en el Seminario Internacional de 1997. La primera parte incluye tres ponencias generales (Casassus, Delannoy y Rojas) que analizan la evolución de los enfoques acerca de la gestión en las últimas décadas, así como dan cuenta de las prácticas de la gestión a nivel mundial y del impacto de las nuevas tecnologías de la información en la vida cotidiana del planificador. La segunda parte presenta los estudios de casos realizados especialmente para el seminario, acerca de las reformas de la gestión en Argentina, Brasil, Chile, Colombia. La tercera parte sistematiza las conclusiones del seminario y las agendas pendientes de la gestión, de acuerdo con los participantes.

El texto da cuenta de las reformas de la gestión y del papel central que han desempeñado los procesos de gestión en las reformas del noventa. Las reflexiones sistematizadas permiten observar los puntos fuertes y las debilidades de estas transformaciones.

Algunas preguntas se vislumbran al cerrar las páginas de este texto: ¿qué tipo de identidad pedagógica estamos contribuyendo a generar desde el marco de estas reformas?; ¿hemos logrado subvertir las improntas dejadas por las dictaduras, la crisis económica del ochenta, los derechos humanos pisoteados, los destierros?; ¿estamos acaso en el sendero de un mundo más humano, donde prima la cooperación, la justicia y la libertad?

La gran tarea, para los países y para la UNESCO, es seguir caminando hacia una gestión que dé respuesta a la diversidad, que facilite la participación, que promueva la autonomía sin fragmentar. Una gestión total, que se nutre de los procesos de formación docente y de evaluación de resultados y procesos, que se concibe como negociación y conversaciones para muchos. Una gestión que como lo indica el título de este libro “busca al sujeto”. Octavio Paz nos recuerda que las culturas son “cruces de caminos” antes que fortalezas; es posible una gestión que se configure como cruce de caminos, que no aspire a ser bastión ni responda a ningún fundamentalismo, que escuche las voces de los olvidados de siempre, que no segregue ni dé origen a educaciones o regímenes especiales

La UNESCO agradece a cada uno de los participantes al Seminario-taller y al Seminario Internacional por sus contribuciones así como a cada uno de los autores por sus ponencias: Juan Casassus, Francoise Delannoy, Alfredo Rojas, Inés Aguerrondo y Cecilia Braslavsky, Roserley Neubauer da Silva, Piedad Caballero, Mónica Chaparro y Armando Loera; y a Graciela Messina por la compilación del texto.

I. Acerca de la práctica y la teoría de la gestión

Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos

*Juan Cassasus**

En este documento se hace un análisis conceptual de la transformación institucional de los sistemas educativos en América Latina desde el punto de vista de los modelos de gestión.

* Juan Cassasus. Especialista regional UNESCO. El autor agradece las conversaciones sostenidas con distintos especialistas cuyos comentarios han enriquecido su visión sobre el tema de este capítulo. En particular, agradece a Ernesto Schiefelbein, Luis Roggi, Jesús E. López, Inés Aguerrondo, Ramón Casanova. También agradece los intercambios con los miembros de la red REPLAD, quienes son actores privilegiados desde la investigación, la cátedra y sobre todo desde la planificación y la ejecución de las políticas educativas en los Ministerios de Educación.

Se asume un enfoque analítico y conceptual que, al mismo tiempo, no se aleja de la acción cotidiana. En este marco, se presentan dos observaciones de carácter teórico:

- La primera observación está relacionada con la teoría misma. Aclaro que adhiero a la idea de que no hay nada más práctico que una buena teoría, puesto que ésta nos permite generar marcos interpretativos que amplían nuestra capacidad de entender lo que observamos en el acontecer. Al ampliar nuestra capacidad de entender, la teoría nos permite determinar espacios de acción que facilitan el desarrollo de actos concretos y es una manera de organizar informaciones disponibles para dar coherencia al acontecer. Para usar la bella expresión de Humberto Giannini, la teoría es útil para “no perderse en el tiempo”.
- La segunda observación se refiere a la gestión. En este ámbito, recuerdo lo que algunos analistas sociales han afirmado: a saber, que independientemente de las formas específicas que adopte la dinámica del capital y del mercado, es la ideología de la gestión (del “*management*”) la que constituye el conjunto de conceptos que domina el pensamiento actual en materia social.

La observación de las prácticas de gestión muestra que de ellas emerge una forma de concebir las acciones de los seres humanos en sociedad, es decir, la acción dentro de conjuntos organizados (las organizaciones). Dentro de ellas, las acciones de los seres humanos están fuertemente influenciadas por los marcos reguladores que operan a través de mecanismos de gestión. Entre otras cosas, esto implica que cada forma de gestión está basada en una interpretación de la acción. Esto también equivale a decir que cada tipo de gestión contiene implícita o explícitamente una teoría particular de la acción humana. Cada forma de gestión diseña espacios y formas de acción humana. Esto es lo que examinaremos a continuación.

Coloquemos 25 años como un tiempo referencial. Si nos remontamos a 25 años atrás, a inicios de los años 70, y observamos cómo eran los sistemas educativos de la región (con la sola excepción de Brasil), independientemente de la calidad unitaria o federal de los Estados, en el ámbito educativo todos ellos presentaban un panorama similar: sistemas educativos centralizados en los cuales el Ministerio ejercía un fuerte control sobre el currículo, los textos, las escuelas, los docentes, el perfeccionamiento y parte de la formación de los maestros. En todas partes se habían instalado y funcionaban unidades de planificación que constituyan el corazón del sistema educativo, el cual organizaba las acciones destinadas a la expansión del sistema.

Podemos afirmar que el Ministerio de Educación era el brazo sectorial mediante el cual el Estado ejercía el monopolio de la Educación. Podríamos agregar, además, que se trataba de un monopolio autosuficiente y autorreferido.

Si observamos lo que ocurre hoy, el panorama que encontramos es completamente diferente. Las transformaciones institucionales producidas apuntan claramente hacia la pérdida del monopolio del Estado de su propio aparato y del sistema educativo, lo que se traduce en una pérdida de influencia en relación a lo que allí tiene lugar.

Numerosas son las evidencias de esta situación e incluyen manifestaciones de diferentes órdenes. A modo de ejemplo, se pueden identificar dimensiones como las siguientes:

- La redefinición del proceso educativo. Este ya no es visto como un espacio de enseñanza, sino como uno en el cual el énfasis está en el aprendizaje, en lo que logra el aprendiz, alterando con ello tanto la tradicional relación enseñanza-aprendizaje que es reemplazada por una de aprendizaje-enseñanza y modificando el rol del docente en su calidad de dispensador de conocimientos.
- La redefinición de lo que es educación. De una definición que concibe la educación como escolarización, se ha pasado hacia otra visión de la educación entendida como un proceso permanente a lo largo de la vida, en la cual la parte escolarizada es sólo una de las tantas instancias de aprendizaje en la vida.
- Asociado con lo anterior, pero desde una visión horizontal, están las apreciaciones de que, dentro del trozo de vida en el cual ocurre el período de escolarización, existe una serie de aprendizajes que se dan fuera de la escuela; así como la aseveración de que lo que acontece fuera de la escuela –en particular en los medios de comunicación masivos y la familia– explica más el resultado de los logros académicos que lo que ocurre dentro de ella.

Al mismo tiempo que se reduce el impacto del sistema educativo en los procesos de aprendizaje, se constata un aumento considerable de la importancia del conocimiento en la evolución de las sociedades, tanto por la “explosión” del conocimiento, por los modos de adquirirlo, como por su relevancia para el desarrollo. En este aspecto, la pérdida del monopolio de la transmisión de conocimientos es un rasgo diferenciador.

La aparición de nuevos actores sociales vinculados a la educación –las comunidades locales, los sectores productivos, políticos, sindicales, religiosos etc.– ha llevado al sistema a una definición social de la política educativa. De esta manera, el Estado pierde el monopolio en el diseño (aunque no el de la decisión) de la política para pasar a una etapa de formulación concertada.

La apertura de las escuelas a la participación de las familias y la comunidad en el quehacer escolar, abre el interior de la escuela a otros actores, más allá de los docentes y directivos.

La concepción de política curricular basada en contenidos mínimos y objetivos fundamentales abre el tema curricular a otros sectores, perdiendo así el Estado el monopolio de la definición curricular.

En el ámbito del financiamiento, aun cuando el sistema sigue siendo mayoritariamente financiado por el Estado (entre el 90 y 98%), éste está abierto al sector privado tanto en lo que se refiere al pago de matrículas y el financiamiento de proyectos, como, en principio, al financiamiento compartido por parte de las familias de los educandos en escuelas públicas.

Es posible continuar la lista identificando otros indicadores para ilustrar la transformación y la pérdida del monopolio del Estado. O para decirlo en otros términos, para ilustrar el cambio de rol del Estado Nacional en el ámbito de la educación. Sin embargo, la más significativa de estas diferenciaciones es la situación actual del proceso de desconcentración y descentralización mediante el cual se ha transformado la administración del Estado y que, entre otros elementos, pone el énfasis en los municipios –o en otras instancias descentralizadas como las regiones, provincia, distritos o estados– y no en el Ministerio del nivel central, poniendo en crisis la noción misma de planificación y de gestión desde el Estado nacional.

También debemos reconocer que al haber crecido significativamente durante las últimas décadas la importancia social asignada a la educación, la pérdida del monopolio del Estado en educación no logra opacar el protagonismo creciente del sector educativo y de la escuela. Y esto ocurre en la misma medida en que se hace más evidente la importancia del conocimiento y de la educación en la sociedad, aunque esto se produce actualmente de forma más acotada y no de manera generalizada como lo fuera en el pasado. Es cierto que la determinación de qué es aquello de lo cual es responsable el sistema educativo no está muy claramente definido; al menos, la orientación de acotar dicha responsabilidad comienza a ser percibida como una necesidad, al mismo tiempo que se constata cómo la educación pasa a ser la primera prioridad entre las estrategias de desarrollo de varios países de la región.

Por otra parte, también asistimos a una explosión de la planificación y gestión en todo nivel. Esta nueva situación de crisis conceptual a nivel central y de multiplicación de las instancias con responsabilidades de ejecución en todos los otros niveles, hace que la tarea de la gestión global resulte muy compleja y casi inmanejable. El tema de la gestión ha sido central en las reformas educativas de los años 90. Dicha preocupación emerge por la percepción de la gran dificultad de gestionar el conjunto del sistema. Existen numerosas evidencias que nos conducen a preguntarnos si aún existe un sistema educativo apropiamente tal.

Por cierto, esto ocurre dentro de un contexto de políticas educativas específicas. Sin embargo, también es posible ver en ellas procesos más profundos en las tendencias históricas de la sociedad como también en los cambios de los marcos conceptuales que llevan a la toma de decisiones en relación con esas políticas.

Estos procesos más profundos son los que denomino “procesos de gestión” y propongo analizar someramente los modelos conceptuales que los configuran.

Antes de ello, quizás convenga precisar lo que se entiende aquí por algunos conceptos.

Una primera precisión tiene que ver con la idea de la gestión. Hace 25 años no se hablaba de gestión. Esta actividad estaba separada en dos actividades conceptualmente distintas: la planificación (o planeación) y la administración. De hecho, hoy aún hay escuelas distintas: unas que forman administradores y otras que forman planificadores. La idea básica detrás de esta distinción consiste en que, por una parte, los planificadores son los que hacen los planes, los que piensan, fijan objetivos, determinan las acciones que hay que seguir. Por otra, los administradores aparecen como aquellas personas que son las encargadas de ejecutar las acciones predeterminadas. El modelo así definido hace una separación clara entre la acción de diseño y la acción de ejecución, las cuales por otra parte, son asignadas a universos distintos.

Esta separación ha dejado de tener validez conceptual como teoría de la acción subyacente. Por ello, integramos a ambos procesos en la noción de “gestión”. Entonces, cuando decimos “gestión”, estamos refiriéndonos tanto al proceso de la planificación como a la administración de lo diseñado. Por lo tanto, de ahora en adelante, cuando me refiera a la gestión estaré haciendo mención indistintamente a la planificación o a la administración de las instituciones educativas.

La segunda se asocia con el tema de la definición misma de gestión. Como se ha expresado en otro texto, es siempre deseable contar con varias definiciones para un concepto, puesto que cada una de ellas ilustra aspectos diferentes del objeto o proceso contemplado. Propongamos distintas visiones de gestión.

Para situarnos en una definición un tanto clásica de la gestión, podemos decir que la gestión es “una capacidad de generar una relación adecuada entre la estructura, la estrategia, los sistemas, el estilo, las capacidades, la gente, y los objetivos superiores de la organización considerada”. O dicho de otra manera, la gestión es “la capacidad de articular los recursos de que se dispone de manera de lograr lo que se desea”.

Una visión que evoca el tema de identidad en una organización, muestra la gestión como “la generación y mantención de recursos y procesos en una organización para que ocurra lo que se ha decidido que ocurra”.

Desde una perspectiva de la representación podemos decir que la gestión es “la capacidad de articular representaciones mentales”. O desde la lingüística, la gestión es “la capacidad de generar y mantener conversaciones para la acción”.

Las definiciones anteriores ponen de relieve el hecho de que la gestión tiene que ver con los componentes de una organización en cuanto a sus arreglos institucionales, la articulación de recursos, los objetivos y, por sobre todo, las interrelaciones entre las personas en la acción. Por ello, reitero la noción de que, implícita o explícitamente, los modelos de gestión se fundamentan en alguna teoría de la acción humana dentro de las organizaciones y que es necesario

comprender esto para entender adecuadamente los procesos de gestión. Desde esta perspectiva, podemos decir con Schon y Agyryss que “la acción en una organización es una acción deliberada, y toda acción deliberada tiene una base cognitiva, refleja normas, estrategias y supuestos o modelos del mundo en el cual se opera”.

En tercer lugar, quisiera vincular el tema de la gestión al del aprendizaje. Uno de los artículos que más impacto ha tenido en la reflexión acerca de estas materias fue escrito en 1988 en el *Harvard Business Review* por Arie de Geus intitulado “*Planning as learning*”. En él, se concibe la acción de la gestión como un proceso de aprendizaje de la adecuada relación entre estructura, estrategia, sistemas, estilo, capacidades, gente y objetivos superiores, tanto hacia el interior de la organización como hacia el entorno.

En esta misma línea, Peter Senge, en la *Quinta Disciplina*, define el aprendizaje como el proceso de expansión de las capacidades de lograr lo que deseamos lograr. El aprendizaje así visto es, entonces, no sólo una elaboración personal, sino que se constituye y se verifica en la acción.

Por lo tanto, la gestión de una organización se realiza “como un proceso de aprendizaje orientado a la supervivencia de una organización mediante una articulación constante con el entorno”. En esta visión, la gestión aparece como un proceso de aprendizaje continuo.

MARCOS CONCEPTUALES (MODELOS) DE GESTIÓN

Con estas definiciones preliminares en mente volvamos a mirar la situación 25 años atrás para considerar lo que ocurría con los modelos de planificación aplicados a la administración del Estado.

Al observar lo acontecido, es sorprendente confirmar que nos encontramos en un ámbito extraordinariamente fértil para desarrollos conceptuales, técnicos e instrumentales. Visto desde hoy, podemos identificar una secuencia de siete marcos conceptuales, técnicos e instrumentales que han ido orientando el cambio institucional. Para mantenerlos en mente, estos modelos son el normativo, el prospectivo, el estratégico, el estratégico situacional, calidad total, reingeniería y comunicacional.

Aunque estos marcos conceptuales no han sido necesariamente desarrollados en forma secuencial, ellos pueden ser presentados secuencialmente, en la medida en que cada uno constituye una forma de respuesta a limitaciones que presenta el modelo anterior o a situaciones restrictivas del entorno de los modelos anteriores. Cada nuevo marco conceptual no invalida el anterior, pero sí representa un avance con respecto a él, generando una acumulación teórica e instrumental. Así, de la misma manera que en física, el modelo newtoniano es válido en una cierta

escala, pero es limitado en sus explicaciones si es confrontado con el modelo cuántico; cada modelo tiene su ámbito de efectividad, pero también adolece de limitaciones, las que son superadas por el nuevo modelo.

Igual que en todo proceso, la reflexión sobre la práctica y la observación y declaración de sus limitaciones, genera primero conceptos nuevos; luego, la operacionalización de estos nuevos conceptos se traduce en nuevas técnicas e instrumentos que permiten su puesta en práctica, lo que da lugar a un nuevo ciclo. Puesto que cada ciclo tiene su tiempo, hay una distancia temporal entre el diseño conceptual, el desarrollo instrumental, su puesta en práctica y su generalización. Por ello, podemos ver que cuando algunos modelos que se encuentran en una etapa de puesta en práctica o en su generalización, pueden coexistir con el diseño conceptual de nuevos modelos.

La visión normativa

En los años 50 y 60 hasta inicios de los 70, la planificación en la región estuvo dominada por la visión “normativa”. Fue la época en la cual se iniciaron los planes nacionales de desarrollo y, en consecuencia, se diseñaron los planes nacionales de desarrollo educativo. En esta visión de la planificación, la OCDE y CEPAL –pero en particular Jorge Ahumada en ILPES– tuvieron una influencia preponderante y de la cual todos somos herederos.

La visión normativa se constituyó como un esfuerzo mayor de introducción de la racionalidad en el ejercicio de gobierno en sus intentos de alcanzar el futuro desde las acciones del presente. Ella se construye a partir de técnicas de proyección de tendencias a mediano plazo y su consecuente programación.

En el ámbito educativo, fue una planificación orientada al crecimiento cuantitativo del sistema. De hecho, las reformas educativas de este período se orientaron principalmente hacia la expansión de la cobertura del sistema educativo.

La visión normativa expresa una visión lineal del futuro. En esta perspectiva el futuro es único y cierto. La planificación entonces consistió en la aplicación de técnicas de proyección del presente hacia el futuro.

Es preciso notar que en este enfoque, la dinámica propia de la sociedad estaba ausente. En este modelo, las personas y sus interacciones están ausentes, constituyéndose en consecuencia un modelo de un alto nivel de generalización y abstracción.

Sin embargo, desde el punto de vista cultural, esta visión normativa se ensambla bien con la cultura normativa y verticalista del sistema educativo tradicional. Pero, desde el punto de vista instrumental, poco tenía que ver con la educación, puesto que en la práctica, básicamente, se trataba de una forma de diálogo con el Ministerio de Hacienda para la obtención y asignación de recursos financieros.

La visión prospectiva

A inicios de los años 60 se constató que el futuro realizado no coincidía con el futuro previsto en la década anterior. La crisis cristalizada por el aumento del precio del petróleo en 1973 marcó un quiebre en las técnicas de la previsión clásica expresada en la visión normativa. En la visión prospectiva, se establece que el futuro no se explica necesariamente sólo por el pasado. También intervienen las imágenes del futuro que se imprimen en el presente y que, en consecuencia, lo orientan. De esta manera, el futuro es previsible a través de la construcción de escenarios. Pero, al mismo tiempo que se conciben múltiples escenarios del futuro, se está diciendo que el futuro es también múltiple y, por ende, incierto. Observemos que se ha pasado de un futuro único y cierto, hacia un futuro múltiple e incierto.

La necesidad de considerar la idea de futuros alternativos en la planificación y de reducir la incertidumbre, genera –desde las fuentes más diversas– lo que podría ser considerado como la flexibilización del futuro en la planificación. Se desarrolla, entonces, una planificación con “criterio prospectivo” donde la figura predominante es Michel Godet quien formaliza el método de los escenarios.

Desde el punto de vista metodológico, por una parte, los escenarios se construyen a través de la técnica de matrices de relaciones e impacto entre variables. Por otra parte, para intentar reducir la incertidumbre, se desarrolla una serie de técnicas a través de métodos tales como Delfi, el ábaco de Reiner y otros.

En este período de inicio de los 70, se intentaron reformas profundas y masivas las que, notablemente, representaban futuros alternativos. Ello se puede observar desde los planteamientos revolucionarios que acompañaron las visiones alternativas de la sociedad (Chile, Cuba, Colombia, Perú, Nicaragua), a otros esfuerzos más técnicos apoyados en el instrumental de los ejercicios de la programación lineal. Fueron ejercicios que trataron de captar “distintos escenarios” de futuro proyectando trayectorias, actores y estrategias alternativas.

Al mismo tiempo, se inician esfuerzos para copar el territorio con la microplanificación, los mapas escolares y el desarrollo de las proyecciones de requisitos en recursos humanos. El estilo predominante continuó siendo el ejercicio cuantitativo. De hecho, el instrumental de la visión prospectiva es el mismo enfoque “proyectivo” de la visión normativa, sólo que aplicado mediante matrices de impacto a la construcción de distintos escenarios. Desde mediados de los años 70, la visión de alternativas posibles se refuerza con el inicio de estudios comparativos y de programas regionales, como por ejemplo el PREDE asociados a la OEA o el Proyecto Principal de Educación asociados con la UNESCO. En estos proyectos los planificadores tuvieron la posibilidad de encontrarse, comparar posturas, modelos, estrategias y resultados. En definitiva, la posibilidad de identificar soluciones alternativas a problemas similares. Es, sin embargo, intere-

sante notar que en este período se empieza ya a introducir nuevos elementos como lo eran por ejemplo los resultados de investigación ligados a la planificación.

Desde el punto de vista metodológico, en la toma de decisiones sobre opciones y proyectos alternativos predomina el criterio tecnocrático del análisis costo-beneficio.

La visión estratégica

Si se concibe un escenario o un futuro deseado, para llegar a él es necesario dotarse de normas que puedan llevar a ese lugar, es decir, normas que permitan relacionar la organización con el entorno. Pero la estrategia posee tanto un carácter estratégico (normas) como táctico (los medios para alcanzar lo que se desea). La gestión estratégica consiste en la capacidad de articular los recursos que posee una organización (humanos, técnicos, materiales y financieros) (Ansoff).

La crisis de los años 80 no hace sino acentuar esta tendencia que vincula las consideraciones económicas a la planificación y la gestión, consideraciones que estaban ausentes en la década de los 60. Ya no estamos en una situación como a inicios de los años 70 en los cuales la planificación tendría a operar en un vacío societal. Con la crisis se introducen los elementos de programación presupuestaria en las unidades rectoras, que era en lo que se habían constituido las unidades de planificación ante situaciones de presupuesto decrecientes.

El esfuerzo comparativo y la escasez de recursos permiten asociar este período con una etapa de consideraciones estratégicas. Es decir, una forma de hacer emerger una organización a través de una identidad institucional (análisis de tipo FODA que pone en relieve la misión, la visión, las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas). Dicho enfoque permitió situar la organización en un contexto cambiante. Sin embargo, en ese momento no se adoptó la metodología de la planificación estratégica propiamente tal en la práctica de la planificación y de la gestión. Este modelo de planificación de carácter estratégico emerge sólo recientemente. (Representantes de esta modalidad son Ackoff, Porter, Steiner).

Cabe destacar que el pensamiento estratégico tiene en su base un pensamiento de tipo militar. Se reconocen las identidades organizacionales pero su visión de la acción humana se sitúa en una perspectiva de organizaciones y personas que se constituyen en aliados versus enemigos.

La visión estratégico-situacional

La crisis petrolera de los años 70 repercutió tardíamente en América Latina bajo la forma de una grave crisis financiera. A inicios de los 80, la crisis se transformó en una crisis estructural generando una situación social inestable. Se plantea

entonces el nuevo tema de la gobernabilidad. En términos teóricos, a la planificación estratégica se le introduce el tema situacional, sugerido por Carlos Matus, o dicho de otra manera, el de la viabilidad de las políticas.

El planteamiento situacional reconoce no sólo el antagonismo de los intereses de los actores en la sociedad, sino que además del tema de la viabilidad política se plantea el de la viabilidad técnica, económica, organizativa e institucional. Se preocupa del análisis y del abordaje de los problemas en el trayecto hacia el objetivo o el futuro deseado.

Para Matus, una situación es donde está situado algo. Ese algo es el actor y la acción. Acción y situación conforman un sistema complejo con el actor. La realidad adquiere el carácter de situación en relación al actor y a la acción de éste. Una realidad es al mismo tiempo muchas situaciones, dependiendo ello de cómo está situado el actor y cuál es su situación. En una realidad se plantean muchas viabilidades. Por ello, en el período de inicio de los años 90 predomina el criterio de buscar acuerdos y tratar de lograr consensos sociales como criterio principal de gestión.

En términos operativos, se inicia un triple desplazamiento. La escasez de recursos hace de la planificación, por una parte, un ejercicio de técnica presupuestaria; por otra, una preocupación de conducción política del proceso, en el sentido de asegurar la gestión del sistema mediante la concertación; y una tercera, una fragmentación del proceso de planificación y de la gestión en acciones que ocurren en diversos lugares del sistema (p.ej los proyectos), quebrándose el proceso integrador de la planificación y multiplicándose, en consecuencia, los lugares y las entidades planificadoras. Instrumentalmente, esto se representa por flujogramas diseñados como redes sistémico-causales, es decir, la gestión se presenta como la del proceso de resolución de nudos críticos de problemas.

La visión de la calidad total

Con el inicio de los años 90 aparece una situación nueva con la preocupación por la calidad. Surge el tema de la calidad y la preocupación por el resultado del proceso educativo. Es decir, un proceso en el cual se reconoce el derecho de los diversos usuarios del sistema educativo, a exigir un servicio de calidad de acuerdo a sus necesidades. Como parte de los mecanismos de gestión aparece la necesidad de hacer visible el resultado del proceso educativo para que los usuarios puedan ver y emitir juicios acerca de la calidad. Por ello, se generaliza el desarrollo de sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación. Pero la preocupación por los resultados y, en general, por la percepción de un bajo resultado, lleva a analizar y examinar los procesos y los factores –y combinación de factores– que en ellos intervienen para orientar las políticas educativas en consecuencia.

La visión de la calidad total es a la vez una preocupación por el resultado y por los procesos. Sin embargo, aun cuando se valora más que nunca el tema educativo, el contenido o significado de calidad en educación queda, en cierta manera, supuesto o suspendido. La emergencia del juicio del usuario hacia el resultado, hace que la mirada se vuelva rápidamente hacia los procesos que llevan al producto o servicio que se presta al usuario.

En la práctica, la perspectiva de gestión de Calidad Total en los sistemas educativos se orienta a mejorar los procesos mediante acciones tendientes, entre otras, a disminuir la burocracia, disminuir costos, mayor flexibilidad administrativa y operacional, aprendizaje continuo, aumento de productividad, creatividad en los procesos. Calidad total aparece entonces como la acción de revisión sistemática y continua de los procesos de trabajo, para identificar y eliminar los desperdicios. Esto requiere de la participación de los trabajadores hacia el mejoramiento continuo de sus labores como práctica laboral, mejorar la calidad de los procesos. Es la orientación para que se genere cero defectos en el proceso.

Los exponentes principales de esta visión son Joseph Juran, Edward Deming, Phillips Crosby y Peter Senge. Entre las prácticas de la gestión de los sistemas educativos en la segunda mitad de los años 90 prevalece principalmente la perspectiva estratégica clásica combinada con la perspectiva de Calidad Total.

La visión de la reingeniería

La perspectiva de la reingeniería se sitúa en el reconocimiento de contextos cambiantes dentro de un marco de competencia global. En esta perspectiva se pueden distinguir tres aspectos de cambio. En primer lugar, se estima que las mejoras no bastan. No sólo se trata de mejorar lo que existe sino que se requiere un cambio cualitativo. Por otra parte, también se reconoce que los usuarios tienen, por intermedio de la descentralización, la apertura del sistema y debido a la importancia que ella ocupa en las vidas de las personas y de las naciones, los usuarios tienen a la vez mayor poder y mayor exigencia acerca del tipo y calidad de la educación que esperan. Y el tercer aspecto se refiere al cambio. Se estima que no sólo se evidencia mayor cambio, sino que la naturaleza de ese proceso también ha variado. Lo anterior lleva a percibir la necesidad de un rearrreglo social, en sus estructuras, cambio en los valores, en la manera de ver el mundo.

En esta visión se estima que la “calidad total” implica mejorar lo que hay, buscando disminuir los desperdicios y mejorar los procesos existentes, en una visión de conjunto de la organización. A diferencia de lo anterior, la reingeniería se define como una reconceptualización fundacional y rediseño radical de procesos, si es que se quiere lograr mejoras dramáticas en desempeño. Sus principios básicos están elaborados por los escritos de sus principales exponentes Hammer y Champy, durante la primera mitad de la década de los noventa.

Desde la perspectiva de la reingeniería, la “calidad total” aparece como un proceso evolutivo incremental, mientras que la reingeniería se percibe como un cambio radical. En el centro de la calidad total está la resolución de problemas, lo que es, en alguna medida, similar al tema situacional. Sin embargo, en esta perspectiva se asume que el proceso es correcto, pero que requiere de ajustes. Pero en el pensamiento de la reingeniería, debido a los cambios en el contexto, no se trata de mejorar lo que existe, sino que se requiere reconsiderar radicalmente cómo está concebido el proceso.

Es interesante destacar que reingeniería representa básicamente una actitud mental que cuestiona radical y constantemente los procesos. La acción humana es percibida básicamente como un proceso de cuestionamiento racional que conduce a la acción.

La visión comunicacional

La lógica de los procesos anteriores nos conduce hacia un séptimo modelo que prefigura su aplicación para la segunda mitad de los años 90. La preocupación por los procesos en que nos encontramos implica entender la operatoria misma de éstos. Para ello, es necesario comprender que distintas perspectivas dan distintas visiones de las organizaciones. Por ejemplo, mirar las organizaciones desde la estructura en una perspectiva normativa –abstracta– da una cierta visión estructural: el organigrama de la organización. Si miramos la organización a partir de los procesos y desde la perspectiva de la Calidad Total, vemos “eliminación de los desperdicios con el fin de producir economías”, o mejora continua, lo que constituye también otra perspectiva. O bien, considerar los procesos desde el punto de vista de la reingeniería presenta una visión de cuestionamiento y de racionalización continua. Otra visión es mirar la organización desde la perspectiva lingüística, lo que nos permite percibirlas como “redes comunicacionales” que se encuentran orientadas por el manejo de los actos del habla.

En la perspectiva lingüística el rediseño organizacional supone el manejo de destrezas comunicacionales en el entendido de que son procesos de comunicación que facilitan o impiden que ocurran las acciones deseadas. La gestión aparece como el desarrollo de compromisos de acción obtenidos de conversaciones para la acción. El lenguaje aparece como “la coordinación de la coordinación de acciones” (H. Maturana). Los pensadores que se encuentran en la base de esta perspectiva son los filósofos lingüistas como J. Austin y J. Searle; también están presentes otros autores que sitúan el lenguaje en la dimensión del pensar, del poder político y social y de las emociones, tales como Nietzsche, Heidegger y Foucault. En esta perspectiva, el gestor es considerado como un coordinador de acciones que resultan de las conversaciones para la acción.

En este marco, la gestión es la capacidad de formular peticiones y obtener promesas. Por ello, los instrumentos de la gestión comunicacional son el manejo de las destrezas comunicacionales definidas en los actos del habla, es decir el manejo de las afirmaciones, las declaraciones, las peticiones, las ofertas y las promesas.

A MODO DE CONCLUSIÓN O LA EMERGENCIA DEL SUJETO

En un período de tres decenios, la región ha transitado secuencialmente por siete marcos conceptuales o modelos de gestión. Estos son: normativo, prospectivo, estratégico, estratégico-situacional, calidad total, reingeniería y comunicacional.

Al observar lo que acontece en esta trayectoria, podemos notar que han ocurrido varios desplazamientos. Unos son conceptuales y teóricos que van de lo simple a lo complejo; otros son en relación al sujeto responsable de la gestión y por último, otros que representan un movimiento que va de lo abstracto a lo concreto.

El primero de los desplazamientos permite percibir que se ha pasado de una “visión simple” a una “visión compleja” de la organización compuesta de momentos, herramientas, destrezas y modelos.

Se ha transitado de una visión de la organización percibida desde un modelo normativo, hacia una complejidad creciente percibida desde modelos más recientes. Los distintos modelos y las distintas prácticas que las acompañan, tienden a superarse los unos a los otros. Pero esto no quiere decir que el modelo emergente elimina al modelo y práctica anterior. Lo que hacen los nuevos modelos es enfrentar nuevos problemas y desafíos que emergen en los procesos de gestión actuales, con lo cual, al resolverlos, superan las limitaciones de los anteriores. Pero enfrentar y superar nuevos problemas no quiere decir que los problemas anteriores necesariamente desaparezcan; por lo tanto, los antiguos modelos mantienen su vigencia. En este sentido, los nuevos modelos contienen a los modelos anteriores. Por ello, poseer la visión del conjunto de los modelos equivale a generar una visión multidimensional de la organización: y, por lo tanto, significa tener una visión más compleja e integral del proceso de gestión.

Bajo esta perspectiva, la organización no es percibida bajo una sola dimensión, sea ella la normativa, prospectiva, estratégica, o cualquiera otra. Por el contrario, puede ser percibida desde una variedad de enfoques. Así, la organización puede ser visualizada en distintos “momentos”. La percepción de los momentos tiene dos dimensiones.

Una de las dimensiones se asocia con la herramienta que empleamos para observar. Podemos entonces distinguir momentos en que la organización es percibida con instrumentos normativos, estructurándola entonces como una entidad normativa; en otros, es visualizada con instrumentos lingüísticos, percibiéndola

dosela como una entidad comunicacional; o en otros momentos, desde “escenarios”, percibiéndosela como una entidad prospectiva. De esta manera, la herramienta determina el tipo de entidad organizacional que percibimos.

Por otra parte, si en el proceso de gestión existen distintos “momentos” según el instrumental utilizado, también podemos notar que éstos pueden ser percibidos como “momentos con un enfoque teórico diferente”. Habría, entonces, momentos de tipo normativo, momentos de tipo prospectivo como también momentos de tipo estratégico.

Consecuentemente, en el proceso de gestión hay momentos de tipo estratégico que llaman a utilizar herramientas de la gestión estratégica. Se observa una correspondencia entre momento y herramienta. Así, por ejemplo, los momentos de tipo comunicacional requieren utilizar instrumentos lingüísticos. Pero el uso de instrumentos supone ciertas competencias o niveles de destrezas para su uso. Por consiguiente, hay tantos momentos como tipos de herramientas, como destrezas, como modelos que van juntos.

De esta manera, el arte o la potencia de la gestión consiste en el arte de poder determinar cuál es el momento oportuno que permita generar una sinergia entre el momento, con las herramientas, con los modelos y con destrezas entre ellos. Así habrá algunos momentos en que convendrá revisar los objetivos; otros, en que habrá que enfatizar los procedimientos; en otros, la visión, las fortalezas y debilidades.

Otro desplazamiento importante es lo que ha ocurrido con relación con el sujeto responsable de la gestión. En este plano, también es necesario cambiar la visión tradicional del gestor normativo. Por una parte, arriba se sugiere que la gestión es una arte donde el profesional tiene que ser capaz de determinar el momento de la gestión, ser también capaz de articular adecuadamente los distintos momentos en que se encuentra la organización para vincularlos con los instrumentos adecuados. Es decir, determinar con justeza cuál es la característica del momento para aplicar el modelo adecuado. Lamentablemente, este tipo de error ocurre con frecuencia y podemos ver, por ejemplo, que cuando el momento requiere aplicar un enfoque de reingeniería se aplique uno normativo. Esto lleva a un desfase con el entorno y consecuentemente a una pérdida de relevancia de la organización.

Una gestión compleja requiere flexibilidad y capacidad de articular y rearticular momentos constantemente. Por ejemplo, una planificación de calidad basada en la calidad total; para que esto ocurra, no se puede desestimar el tema de la viabilidad, los consensos y los acuerdos, los que, a su vez, no pueden desconocer los criterios estratégicos que los definen. El gestor, de técnico, pasa a ser técnico político, capaz de determinar situaciones, elegir entre distintas opciones e impulsar diversas acciones. En el proceso que transita de lo cuantitativo a lo cualitativo, el gestor o planificador estadístico se transforma en un gestor analista para transformarse posteriormente en un coordinador de acciones.

La transición entre los modelos (y su superposición) ha cambiado gradualmente la función del gestor, haciéndola más compleja. Ya no sólo es necesario manejar una cantidad de modelos y sus instrumentos, sino que hay que poder determinar adecuadamente el momento oportuno. Para ello, no sólo se requiere de destrezas relativas a lo que acontece al interior de la organización. Puesto que la relevancia de una organización está determinada por los requerimientos del medio, es necesario también que el gestor posea las capacidades adecuadas para el análisis del entorno que es, en última instancia, desde donde provienen las informaciones indispensables para determinar lo apropiado de un determinado momento.

Por ello, la gestión no está solamente relacionada con el interior de la organización, sino también con el entorno. De hecho, hoy en la gestión la presencia del entorno es cada vez mayor. Todas las organizaciones y particularmente el sistema educativo, son entidades con múltiples puntos de contacto con el entorno y, por lo tanto, con una preocupación especial hacia él. La multiplicidad de la relación interna/externa así como las exigencias de la multidimensionalidad de los modelos de gestión sugieren que el sujeto responsable de la gestión, no tiene por qué ser necesariamente pensado como un sujeto individual, sino que éste puede ser un sujeto colectivo o un sujeto itinerante/participativo.

Por último, es preciso destacar que en el tránsito de los modelos, lo que ha ocurrido es también un desplazamiento que va de lo abstracto a lo concreto en un proceso de concreción. Desde una perspectiva sistémica abstracta orientada hacia una ingeniería social, se ha pasado a reconocer la existencia de la sociedad (con sus actores sociales en tensión); luego, a reconocer la existencia de la organización y la importancia de los procesos. Finalmente, se ha reconocido “la emergencia del sujeto humano” como el elemento crucial que hace posible el funcionamiento de las organizaciones.

Es interesante señalar que cada marco conceptual no sólo supone una cierta teoría acerca de cómo funcionan los seres humanos dentro de las organizaciones, sino que la evolución de los modelos implica un cambio en la interpretación de las destrezas requeridas para llevarlas a cabo, así como de la visión de su acción como acción humana. Aquí hay que tomar en cuenta que se ha transitado, de una visión funcionalista (abstracta) de la acción, propia de las corrientes de la ingeniería social, a una visión militar estratégica y táctica, a una visión racionalista, para llegar finalmente a una visión holística de la acción humana, que conjuga emociones, pensamiento y lenguaje. Un enfoque que acepta la indeterminación y que no aspira a reducir la realidad a modelos.

BIBLIOGRAFÍA

- AUSTIN, JOHN. 1990. "Cómo hacer cosas con palabras: palabras y acciones". Barcelona, España, PAIDOS.
- HEIDEGGER, MARTIN. 1987. "De camino al habla", Barcelona, editorial ODOS.
- ACKOFF, R. 1990. "El arte de resolver problemas". Limusa, México.
- ANSOFF, H.I. 1965. "Corporate Strategy, An analytical approach to Business Policy for Growth and Expansion". New York, McGraw Hill.
- ARGYRIS, CHRIS y SCHON, DONALD. 1978. "Organizational learning: a theory of action perspective". Addison-Wesley Publishing Company, USA.
- DE GEUSS, ARIE. 1988. "Planning as Learning". Harvard Business Review.
- DEMING, EDWARD. 1994. "The New Economics for industry, government and education". Massachusetts Institute of Technology.
- DRUCKER, PETER. 1990. "Managing the non-profit organization". Harper Collins Publishers, USA.
- GODET, MICHEL. "Prospectiva y Planificación Estratégica". G.S.
- HAMMER, M. y Champy, J. 1994. "Reingeniería". Editorial Norma, Bogotá, Colombia.
- MATURANA, HUMBERTO. 1994. "Emociones y Lenguaje en Educación y Política". Dolmen Ediciones. Santiago, Chile.
- MATUS, CARLOS. 1987. "Política, Planificación y Gobierno" en UNESCO/OREALC. Ministerio de Educación y Justicia, Argentina.
- MINTZBER, HENRY y QUINN, JAMES. 1991. "El Proceso Estratégico". Prentice Hall, Hispanoamericana, S.A.
- PORTER, MICHAEL. 1960. "Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competition". New York, Free Press.
- SEARLE, JOHN. "Actos del Lenguaje".
- SENGE, PETER. "La Quinta Disciplina". Granica/Vergara.
- UNESCO. 1994. "GÉSEDUCA: Gestión Educativa, un modelo para armar". UNESCO/OREALC/REPLAD, Santiago, Chile.
- WINEGARD, TERRY and FLORES, F. 1986. "Understanding Computers and Cognition, A New Foundation for Design", Ablex Publishing Corporation, Norwood, New Jersey.

Reformas en gestión educacional en los noventa

*Francoise Delannoy**

El cambio más importante en el sector educativo iniciado durante la década de los 80s e intensificado durante los 90s, es que, con el crecimiento de la competencia internacional, el foco de atención de muchos gobiernos se ha trasladado de la provisión de recursos de aprendizaje hacia los resultados obtenidos por el sistema (“¿Cuánto aprenden nuestros niños? ¿Cuál es la brecha de aprendizaje entre alumnos ricos y pobres?” etc). Además, la búsqueda de mayor eficiencia ha estimulado el interés de los actores por nuevos conceptos, tales como la productividad educativa (“¿Cuál es la manera más eficiente y efectiva de gestionar los recursos educativos disponibles?”) y la rendición de cuentas (¿Cuál es la responsabilidad de los actores frente a los resultados obtenidos?); y por herramientas de gestión, como la medición y la evaluación, aún poco desarrolladas en algunas partes del mundo.

* Especialista en Educación, del Banco Mundial y actualmente adscrita al Ministerio de Educación de Chile. Ponencia dada en la UNESCO en noviembre de 1997. Las opiniones emitidas son de la autora y no reflejan las posiciones oficiales del Banco Mundial o del Ministerio de Educación de Chile. Agradezco a mis colegas Banjamín Alvarez por sus comentarios, a Sandra Gutiérrez por su asesoría substantiva y editorial y a Marian Kaminskis por los gráficos.

El texto que sigue no tiene otra ambición que recopilar –de manera selectiva y un poco arbitraria– algunas tendencias mundiales observadas en el sector educativo y su gestión durante la década en curso. La idea es mostrar que, a medida que ha crecido la presión por resultados, el ideologismo de los 80s ha dado precedencia a mayor pragmatismo. Así, dependiendo de sus puntos de partida respectivos, distintos países han elegido caminos alternativos, pero con cierta convergencia.

EL CONTEXTO

Los radicales cambios que ha visto el mundo desde fines de los 80s han tenido un profundo impacto sobre todos los sistemas educativos en su triple rol de desarrollo de las personas, formación de la ciudadanía y preparación para el mercado laboral:

En el campo sociopolítico:

- Despues del colapso del comunismo y de otros régímenes totalitarios, surgen exigencias mayores en pro de la democracia, la estabilidad y la cohesión social, la transparencia y la apertura, especialmente en países que vivieron dictaduras o cuya composición étnica o religiosa es heterogénea;
- El conocimiento está reemplazando los recursos naturales como el factor de producción de mayor importancia. El rol del capital humano en el desarrollo ha aumentado en paralelo a la brecha de oportunidades entre quienes tienen y no tienen acceso rápido al conocimiento y a una información de calidad;
- La globalización, al extenderse gradualmente de los campos comercial, financiero y tecnológico hacia el mercado laboral, exige que las economías creen las condiciones necesarias para atraer las inversiones privadas externas; una mano de obra flexible, adaptable y de costo competitivo; regulaciones y un clima sociopolítico favorables;
- El crecimiento del saber científico y tecnológico y su aplicación en nuevos procesos y productos, pese a sus beneficios, genera preocupaciones que no son discutidas en esta ponencia. Una es el desafío de pasar de una educación de élite a una educación masificada; otra es la plena integración de la tecnología en el currículo y la pedagogía; algunas son de orden ético –por ejemplo, en el campo de la biotecnología–, otras, de pura gestión, cómo agrupar el equipamiento de alto costo para que beneficie un número máximo de usuarios.

En el campo educacional

- A una agenda aún no cumplida –cobertura incompleta e inequidad de acceso, especialmente en los países de bajos ingresos y baja calidad, desigualdades

entre ricos y pobres, incluso en los países industrializados— se agregan nuevos desafíos. Por ejemplo, los gobiernos se han comenzado a preocupar por asegurar una transición más exitosa entre el sistema educativo y el mercado laboral y en los países donde la población está envejeciendo, se da alta prioridad a la educación continua;

- Un efecto es que la terminología tradicional de la educación hoy en día tiene sentidos más complejos y exigentes (Heyneman, 1997). El concepto de calidad educativa se refiere cada vez menos a la memorización de hechos y datos y más a la adquisición de destrezas de orden superior —la capacidad de analizar y sintetizar, resolver problemas, tomar decisiones, manejar información, comunicarse y negociar, etc.— y de comportamientos requeridos en el mundo moderno: tolerancia a la diversidad, capacidad de trabajar en equipo, adaptabilidad, etc. El concepto de equidad ya no significa entregar el mismo “paquete” de insumos a todos los alumnos, sino atender a sus distintas necesidades de manera a asegurarles iguales oportunidades de aprendizaje. El concepto de eficiencia, por su parte, ya no se mide simplemente en términos de reducción indiscriminada del gasto educacional, ya sea salarios o materiales, sino en términos de optimización de la productividad educativa, analizando la relación entre insumos, procesos y resultados (Berryman, 1996).

En el campo económico y financiero:

- No cabe duda de que la escasez de recursos sigue siendo un obstáculo mayor a la mejora de la educación en los países más pobres de África o de Asia del Sur. Pero incluso en las economías más industrializadas se reconoce que “más plata” no es necesariamente la solución de los problemas en el sector (Tedesco, 1994). De hecho, la mayoría de los países industrializados —que asignan un alto porcentaje de su PIB a la educación (3.7% en las naciones de la OCDE)— obtienen resultados muy diversos;
- La necesidad de ser más eficiente explica el actual interés en las comparaciones internacionales entre las habilidades y logros académicos de los alumnos de distintos países (Estudio sobre Lectura en 1992; Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencia, o TIMSS, en 1996). Dichas comparaciones han generado debates sobre la relación entre gasto por alumno y los resultados que éstos obtienen, entre el número de horas de enseñanza y el rendimiento, o entre el tamaño de los cursos y los logros. Pese a sus limitaciones, estos estudios traen a la luz el hecho de que, con niveles de inversión unitaria comparables, algunos países hacen “algo” de manera distinta al gestionar sus procesos educativos, que genera mejores resultados. Las comparaciones internacionales permiten mejor comprender estas diferencias (Winkler, 1997).

IMPLICANCIAS PARA LA GESTIÓN EDUCACIONAL

Una consecuencia de estas evoluciones es que la educación ha adquirido una visibilidad mayor en los debates nacionales e internacionales. Muchos políticos, a menudo seguidos por padres y empresarios descontentos, han cuestionado la eficacia y eficiencia del gasto educacional, criticando la incapacidad de los sistemas de reformarse a sí mismos y generar mejoras visibles con suficiente rapidez. En ciertos casos, han propuesto soluciones radicales de tipo liberal que tampoco han demostrado ser suficientes, especialmente para corregir las desigualdades. Además de asumir una nueva centralidad al nivel nacional, la educación se ha transformado en una industria internacional prospera de intercambio de ideas, experiencias, expertos, programas y técnicas. “Nuevos” conceptos de calidad, equidad y eficiencia han surgido, que apuntan a nuevas políticas educacionales y herramientas de gestión.

La *calidad* es el centro de atención. Se reconoce cada vez más que para mejorarla las medidas parciales –aumento de salarios, reforma curricular, etc.– no bastan. Es necesario un abordaje sistémico, que:

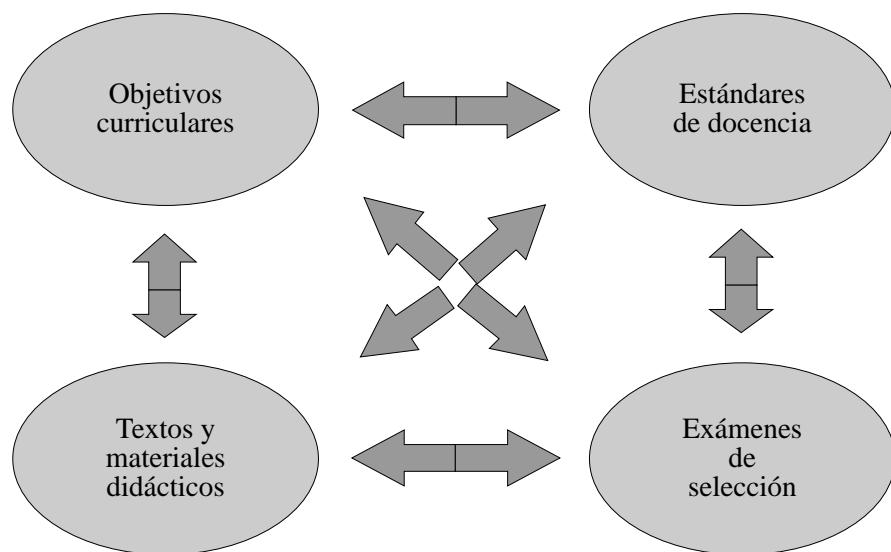
- fortalezca y reordene el conjunto de los elementos-claves: actores –principalmente los docentes, pero también padres y clase empresarial–, insumos –la pedagogía, los textos, el currículo– y funciones –investigación, planificación, evaluación, comunicación, etc...;
- involucre a los distintos niveles del sistema para apoyar, no dominar, a la escuela. El traslado del foco de los insumos hacia los procesos que aseguran la calidad y, más recientemente, hacia los resultados de los alumnos, exige una batería de instrumentos: análisis políticos, económicos, institucionales y sociales de las condiciones que determinan la calidad de manera genérica y en contextos particulares; estándares curriculares, de prácticas docentes, de material pedagógico; etc. (Ver gráfico 1). El uso de estos instrumentos permite a los Gobiernos dar un “Norte” estable a la estrategia educativa nacional.

Para promover la *equidad* entre poblaciones escolares cada vez más heterogéneas, se busca la igualdad de oportunidades a través de mecanismos de discriminación positiva en la asignación de recursos públicos y una mayor diversificación en las prácticas pedagógicas para responder a distintas culturas, ritmos de aprendizaje, etc.

Respecto a la *eficiencia*, la búsqueda de ahorros ha sido reemplazada por la optimización del rendimiento en todas sus dimensiones; logro académico, impacto social, sustentabilidad institucional y económica, etc. La respuesta ha sido nuevas modalidades de entrega y de financiamiento de la educación pública y cambios en los roles de los sectores público y privado.

Bajo estos tres rubros, la *medición* y la *evaluación* han emergido como indispensables para apreciar los avances y sus causas y, en algunos casos, para re-

**Gráfico 1
MECANISMOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD**



Fuente: S. Berryman in S. Heyneman. "The Quality of Education in the Middle East and North Africa". World Bank, 1996.

"El grado de coordinación y de sincronización de los cuatro mecanismos de aseguramiento descritos arriba determina la coherencia y la calidad de un sistema educacional. Los objetivos curriculares deben a la vez presentar un desafío para los alumnos y ser realistas. El material instruccional debe reflejar y apoyar dichos objetivos curriculares. Los docentes deben ser capacitados en cómo enseñar el nuevo currículo y en la utilización del material instruccional. Exámenes de selección (para el ciclo superior o la Universidad) bien diseñados contribuyen a asegurar que los docentes focalizan su acción sobre lo que los diseñadores del currículum quieren que los alumnos aprendan."

orientar las estrategias y los recursos hacia las necesidades más agudas o las inversiones más educacionalmente productivas.

Los párrafos siguientes ilustran cómo, para abordar los desafíos de este fin de siglo, se han modificado la organización de los sistemas educativos y la gestión de los recursos humanos, financieros, de aprendizaje y físicos.

CAMBIOS ORGANIZACIONALES

Las nuevas modalidades de organización adoptadas para lograr mayor calidad y eficiencia incluyen la redistribución de roles entre el nivel central y los niveles

subnacionales (provincias, estados, municipalidades, etc.), la promoción de la educación privada y la autogestión escolar.

Redistribución de los roles entre niveles: Según su nivel de centralización, los gobiernos se ven frente a dos preocupaciones distintas. En los sistemas muy descentralizados, donde las decisiones respecto a la asignación de recursos o al currículo son determinadas por prioridades locales, muchos alumnos no logran adquirir el nivel exigido por la competencia internacional. Por otro lado, para los sistemas centralizados, dar mayor autonomía a las unidades periféricas, incluso a los establecimientos, parece ser una opción atractiva para promover mayor eficiencia en el uso de los recursos y sustentabilidad financiera, pedagógica y social. Esto explica la emergencia de dos tendencias opuestas:

- En los países de tradición centralista, tales como España, India o Rusia, órganos elegidos al nivel de los estados, regiones, provincias o municipalidades están asumiendo mayor responsabilidad y control en el funcionamiento del sistema;
- En los países con una tradición de mayor descentralización, por el contrario, el poder de la administración central ha sido fortalecido. En el Reino Unido, por ejemplo, la autoridad de las *Local Education Authorities* ha disminuido. El currículo nacional y el presupuesto han sido dos herramientas claves utilizadas por el nivel central para alzar y asegurar la calidad. En los Estados Unidos, hoy día son los gobiernos estatales y no los distritos escolares los que lideran las reformas y han impuesto la evaluación de los logros; en Nueva Zelanda se han creado *Crown Agencies* independientes tales como el *Education Review Office* encargado de la evaluación de las instituciones y de los programas, o el *New Zealand Qualifications Authority* encargado de la acreditación y de la gestión del sistema integrado de equivalencias de calificaciones.

En realidad, ambos niveles –central y periférico– tienen roles complementarios y los mejores modelos combinan los dos. El punto central es que haya claridad y equilibrio (pesos/contrapesos) en la distribución de responsabilidades en materia de asignación de recursos, rendición de cuentas y protección de los más desfavorecidos (Tedesco, 1994).

Promoción de la educación privada: Un número creciente de gobiernos han promovido o autorizado el desarrollo de establecimientos educativos privados, subvencionados o no. Lo han hecho para ampliar la matrícula con un aumento mínimo, o nulo, del gasto público (Filipinas), para promover la diversidad (Países Bajos, EE.UU.) y para incentivar una competencia que impulse el mejoramiento de las instituciones públicas, puesto que en teoría las escuelas privadas son más eficientes que éstas. Algunos países (Chile) han ido más lejos, introduciendo aranceles en las mismas escuelas públicas. Pero es en la educación superior

donde existen mayores posibilidades de diversificar los ingresos, pues los beneficios privados son más altos a este nivel. Esto se viene realizando a través de derechos de acceso a laboratorios, contratos de servicios o asesorías, comercialización de invenciones, ingreso de ventas o arrendamiento de bienes raíces, cuotas que varían según la facultad de estudios, etc. (Banco Mundial, 1996).

Los resultados de estas experiencias han sido variados. En algunos países, el nivel de subsidio a las escuelas privadas ha sido demasiado bajo como para lograr generar alternativas de calidad para los niños pobres (Filipinas). El énfasis en la diversidad en algunos casos ha promovido un clima de intolerancia entre ciertos grupos. Además, varios analistas cuestionan la hipótesis que el sector privado sea un proveedor de servicios educativos más eficiente que el sector público. Ellos notan que la diferencia mayor entre escuelas privadas y públicas es que las primeras tienen más libertad y flexibilidad para gestionar sus recursos y deben operar dentro de un presupuesto determinado por un mercado que resista el alza de cuotas, lo que las obliga a ser más disciplinadas y creativas. (Tedesco 94, Thompson 96).

Autogestión escolar: La justificación de la autonomía escolar es que las escuelas conocen mejor que nadie sus propias necesidades y pueden resolver más rápidamente sus problemas, generando así un clima propicio para la introducción de cambios radicales en el aula. Existe una variedad de modelos de autogestión escolar en el mundo, con distintos focos: elección del director por la comunidad en Brasil (Minas Gerais); privatización de la gestión educativa en Holanda; mayor poder para los padres en Chicago (EE.UU.); énfasis en el desarrollo profesional de los docentes en Florida (EE.UU.); movilización de recursos locales en Nicaragua y El Salvador; “reforma total” en Nueva Zelanda, etc.

Analís de estas experiencias demuestran que su éxito requiere:

- sobre todo, reglas de juego claras que definen los roles respectivos del gobierno escolar (Consejo, Asociación, etc.) generalmente encargado de redactar un Plan estratégico de la escuela y la gerencia escolar (el Director y su equipo), que lo implementa;
- financiamiento que combine fondos predeterminados por el poder central con fondos discrecionarios para la escuela;
- mecanismos efectivos de rendición de cuentas para monitorear y evaluar los progresos hacia los objetivos del Plan; información adecuada para la toma de decisiones; y
- capacitación y apoyo profesional para que los actores cumplan sus nuevos roles.

De manera general, hay que reconocer que el impacto de la autonomía escolar en la calidad es poco documentado. Siempre existe el riesgo de que el cambio de estructuras y mecanismos deje intacta la cultura del establecimiento. Sin embar-

go, vale la pena tomar en cuenta a la autogestión escolar por su potencial de lograr “reformas integrales” al nivel escolar. Para que esto suceda, las experiencias de autogestión deben poner a la mejora del aprendizaje como su máximo objetivo, recibir un apoyo sostenido del gobierno central y lograr una colaboración efectiva entre los actores (Winkler, 1997).

Un riesgo vinculado a la autogestión escolar es el de autorreferencia excesiva, es decir que la escuela no tome en cuenta las necesidades de la nación o del mercado laboral nacional e internacional y se centre en sí misma. Esto ha resultado en desigualdad de oportunidades e insuficiente exigencia en algunas escuelas. Este riesgo, especialmente marcado en el nivel secundario, ha generado el movimiento en favor de estándares nacionales de calidad curricular, prácticas docentes, etc., mencionado anteriormente.

GESTIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

El financiamiento público de la educación resulta cada vez más difícil bajo una serie de factores: la presión demográfica, que sube al nivel secundario a medida que se universaliza la cobertura en educación primaria; la persistencia de problemas socioeconómicos tales como la desigualdad de acceso para ciertos grupos, niñas, rurales, grupos étnicos; y la emergencia de nuevos temas mundiales tales como la educación continua.

Los países más pobres tienen que romper un círculo vicioso, en el cual el bajo nivel de gasto por alumno resulta en educación de mala calidad, que a su vez aumenta la repetición y la deserción, incrementando los costos unitarios del sistema. Además, en muchos países el financiamiento público es ineficiente y inequitativo. Es ineficiente, por ejemplo, cuando el gasto en personal absorbe una parte excesiva del presupuesto total, dejando casi ningún recursos para los materiales instruccionales, los cuales son necesarios para un aprendizaje de calidad. Es inequitativo cuando la distribución del gasto entre niveles de educación favorece de manera desproporcionada a la enseñanza superior, cuyos estudiantes provienen en su mayoría de familias económicamente favorecidas (Banco Mundial, 1996).

Las soluciones tradicionalmente utilizadas para lidiar con estos problemas han sido: la focalización de los recursos, el aumento de eficiencia en el uso de los recursos y la diversificación de las fuentes de financiamiento (incluso la promoción del sector privado, discutido anteriormente).

Focalización: Las estrategias de discriminación positiva asignan proporcionalmente más recursos a los grupos desfavorecidos: pueden ser los más pobres, como en el Proyecto P-900 de Chile o las ZEP (*Zones d'Education Prioritaires*) de Francia; las niñas, en Guatemala (“Eduque a su Hija”), Pakistán (Beluchistán)

o Bangladesh; grupos indígenas, como en Vietnam y en China; etc. Otra forma de focalización, generalizada en los países de Asia oriental, concentra el financiamiento público en educación primaria y secundaria a la vez que aumenta la eficiencia interna; eso ha contribuido a la acumulación de capital humano de alta calidad y a la emergencia de una clase media que está dispuesta y tiene los ingresos para financiar los estudios postsecundarios de sus hijos.

Eficiencia en el uso de los recursos: Algunas de las técnicas utilizadas que han tenido éxito son anteriores a los 90, pero siguen siendo relevantes.

- Una estrategia, altamente eficiente en la medida en que el gasto salarial represente los 2/3 del total, fue elegida por los países de Asia oriental. Consiste en asignar un alto número de alumnos por docente a cambio de salarios docentes superiores a los pagados en los países de la OCDE; es decir 2,4 y 2,7 veces el PIB *per cápita*, en primaria y secundaria, respectivamente, versus 1,6 y 1,7 veces, en el caso de la OCDE (1990). Se puede notar que, en respuesta al argumento de que un alto número de alumnos por profesor es poco compatible con la pedagogía activa, todos estos países han ido disminuyendo esta relación a medida que su PIB *per cápita* ha ido creciendo. Por ejemplo, entre 1950 y 1992, esta razón bajó de 47:1 a 26:1 en Taiwán (nivel primario) y de 30:1 a 23:1 en Corea (nivel secundario) (A. Mingat, 1997);
- Otro camino hacia una mayor eficiencia es la doble jornada, que permite ahorros en los gastos de infraestructura y, a veces, de salarios docentes. Aunque está a punto de ser abandonado en muchos países de ingreso medio para poder asignar más tiempo a la enseñanza, cabe mencionar que existen excelentes sistemas educativos, como el de Singapur, número uno en el TIMSS, donde casi la mitad de los alumnos estudian bajo esta modalidad;
- En zonas rurales de baja densidad demográfica, las escuelas multigrado que funcionan con 1-3 profesor(es) tienen un efecto de reducción de costos parecido, aunque en este caso se necesitan capacitación y material especial. Entre los países “del Sur”, el modelo “Escuela Nueva”, que ha sido masificado en Colombia, logró mejoras en el aprendizaje y redujo la repitencia y abandono a cambio de un aumento de costo modesto. Incluso en situaciones donde la situación económica es más favorable (Escocia, Noruega), el sistema de enseñanza multigrado se considera superior en términos de aprendizaje porque obliga al docente a utilizar una mayor variedad de estrategias pedagógicas;
- Una racionalización de la inversión en infraestructura a través del mapa escolar, de mayor atención al mantenimiento de los edificios y del equipamiento y de construcciones escolares más austeras constituyen otra manera de ahorrar;
- Algunos países de nivel económico mediano y alto (Australia, México, Tailandia) utilizan con éxito una amplia gama de tecnologías de educación a distancia que permiten mejorar el acceso y la calidad, alcanzando a grupos de

educantes geográficamente aislados y enseñando un mismo curso a miles de estudiantes. La continua baja del costo de las nuevas tecnologías ofrece prometedoras posibilidades de aplicación de su uso a otras áreas; por ejemplo, para enriquecer el currículo y estimular el desarrollo profesional de los docentes (Israel).

Diversificación de los mecanismos de financiamiento público de la educación: Una de las fórmulas que ha sido introducida para fomentar la autonomía y la responsabilización, al mismo tiempo, es el financiamiento “al portador”. Con este tipo de mecanismo –*vouchers*, subsidios de capitación, certificados– el Estado aumenta el poder adquisitivo educacional de los estudiantes de menos recursos, obligando a los proveedores públicos y privados a satisfacer la demanda. Esta política intenta estimular mejoras en la calidad a través de la competencia y romper el monopolio de la educación pública, pues, en teoría, con este sistema los padres pueden elegir el colegio de su preferencia (Banco Mundial, 1995).

Tres problemas han surgido: primero, en zonas desfavorecidas (por ejemplo en sectores pobres o zonas rurales) no surge la competencia del sector privado; segundo, este sistema tiene el potencial de fragmentar el mercado por nivel socio-económico y por afiliaciones –por ejemplo religiosas o étnicas– dejando sin verdadera posibilidad de “elección” a la población escolar de más riesgo, los grupos históricamente excluidos, etc...; tercero, las limitaciones en la información disponible constituyen una restricción adicional al funcionamiento del mercado. Esto explica el movimiento que se observa hoy día en defensa de la escuela pública como espacio donde se aprenden y practican la tolerancia, la convivencia y la democracia. (Europa del Este y Asia Central).

GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La creciente complejidad del cambio educativo exige, por un lado, mejor preparación técnica de los actores y, por otro, mayor colaboración entre ellos. Es decir, profesionalismo, trabajo en equipo y alianzas estratégicas.

Profesores: En reformas orientadas a mejorar la calidad, que se juegan dentro del aula, los profesores tienen la llave del éxito o el fracaso. Pese a eso, la voz de los docentes (60 millones en el mundo) se escucha poco durante la fase de diseño de estas reformas. Ellos se quejan de que ciertas reformas radicales, a veces acompañadas de substanciales reducciones de salarios y ajustes brutales en las condiciones de servicio, fueron introducidas sin consulta ni “acompañamiento” (capacitación, reconversión, apoyo profesional, etc...). Algunos sectores de la sociedad (la clase política, los empresarios, etc.) ven a los docentes como “parte del problema” y se muestran impacientes ante el lento ritmo de las reformas iniciadas desde adentro del sistema educativo (Tedesco, 1994). Esta situación se

puede atribuir a las desigualdades en la calidad de los programas de formación inicial y de capacitación de profesores, la falta de mecanismos de selección para ingresar en la carrera docente y la insuficiente supervisión y a sistemas de remuneración e incentivos basados en la antigüedad del docente mucho más que en sus las calificaciones y desempeño (Heyneman, 1996).

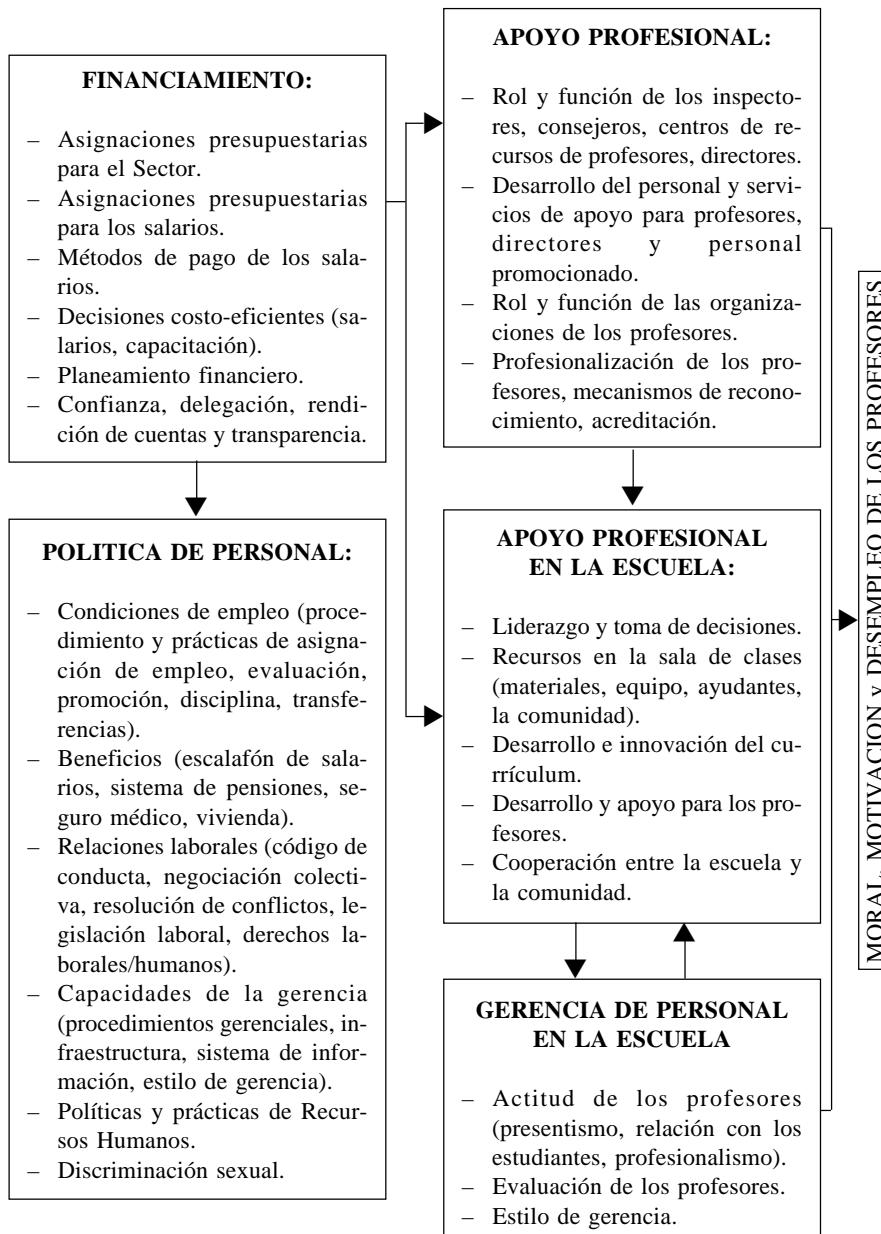
Restablecer el *profesionalismo* docente, una condición para el mejoramiento de la calidad, requiere de una estrategia plural. Solamente el primer paso –mejorar la motivación y la moral de los profesores (gráfico 2)– necesita un conjunto de incentivos que tienen que ver tanto con la situación económica y las condiciones de servicio como con el apoyo proveído por el sistema, la cultura del establecimiento y el estilo de gestión del director.

No es casualidad que los países que obtuvieron los mejores resultados en el TIMSS reúnen muchas de estas condiciones.

Al respecto, se destacan tendencias prometedoras en distintas partes del mundo:

- A partir de la experiencia internacional está emergiendo un modelo genérico de *carrera* (gráfico 3) que podría resolver los problemas más frecuentes. Primero, este modelo distingue entre la carrera de profesor de educación primaria (o básica), profesor de secundaria y director, de manera tal que reconoce la especificidad de cada nivel. Esto permite a los docentes más experimentados seguir enseñando en el aula en vez de tener que transformarse en gestionarios para poder avanzar en su carrera. Segundo, para flexibilizar las condiciones de empleo, propone que los docentes recién graduados ingresen en la carrera como aprendices sujetos a confirmación después de 1-2 años en el cargo. La evaluación para esta “licenciatura” es diseñada para evaluar las cuatro dimensiones claves del desempeño docente: conocimiento disciplinario, conocimiento pedagógico, comportamiento en el aula y participación en el desarrollo del establecimiento o de la profesión. Tercero, la promoción al siguiente “grado” profesional, correspondiendo cada uno aproximadamente a 7 años de carrera, está condicionada a la aprobación de un examen de certificación, de estructura similar al examen de licenciatura, pero con un grado de exigencia cada vez mayor y con contenidos periódicamente actualizados. A cada grado correspondería un nivel de responsabilidades mayor ligado a un incremento de sueldo adecuado para incentivar el esfuerzo personal (Heyneman, 1997);
- En el nivel de la *formación inicial* de los profesores, están exigiéndose calificaciones disciplinarias cada más altas, generalmente universitarias (Colombia). Además, se multiplican experiencias innovadoras (Australia, Brasil, Inglaterra) de colaboración estrecha y sistemática entre universidades y escuelas de aplicación internas o externas, con dos objetivos: dar a los estudiantes en pedagogía, desde su ingreso a los programas, un conocimiento concreto y

Gráfico 2



Fuente: S. Heyneman, 1997.

Gráfico 3
HACIA UNA CARRERA DOCENTE MAS PROFESIONAL

%	100	80						50				20			
Escala de salarios en comparación con el aprendiz	A	B						C				D			
		Examen*						Examen*				Examen*			
Años de enseñanza	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Aprendiz		Profesor Grado 1						Profesor Grado 2				Prof. Grado 3		

*Basado en:
 (a) Conocimiento de la disciplina.
 (b) Conocimiento de la pedagogía.
 (c) Observación en el aula.
 (d) Contribución a la profesión o al establecimiento.

Fuente: S. Heyneman, 1997.

profundo de la realidad del aula, con grados crecientes de responsabilidad; y promover asesorías e investigaciones sobre temas relacionados a la práctica docente;

- En los países de Asia y del Pacífico (APEC), entre otros, también se enfatizan procesos de colaboración entre la universidad y las escuelas para acoger y acompañar de manera estructurada a los docentes recién graduados durante los críticos dos primeros años de su carrera (“*induction*”);
- Cada vez más se reconoce que el docente es un profesional confiable, capaz de tomar decisiones informadas independientemente en el aula. Para ello el docente necesita tiempo y espacio para actualizar sus saberes, reflexionar sobre su práctica de manera continua y participar en intercambios profesionales frecuentes con sus colegas en su establecimiento o en su núcleo. El diseño de un número creciente de programas de desarrollo profesional y de capacitación en servicio refleja esta filosofía (India, Senegal);
- Muchos profesores se oponen a la *evaluación* del desempeño basada sobre los resultados de los alumnos, argumentando que la multiplicidad de factores que determinan los logros de los alumnos –en particular el origen socio-económico de éstos– la hacen muy difícil. Alternativas interesantes son las

iniciativas de la *National Professional Teaching Standard Board* y otras similares en países del Pacífico, entre otras. Continuando la tradición de las “*guildes*” de la Edad Media, se trata de entregar a las asociaciones profesionales la responsabilidad de definir estándares de calidad docente y de velar por su aplicación. Al ser basados en la propia experiencia y desempeño en las distintas etapas de la carrera docente, estos estándares tienden a ser realistas y “apropiados” por los protagonistas, que toman muy en serio su implementación;

Gremios: La tendencia a la descentralización de la gestión hacia los establecimientos, el rol creciente de los políticos y de los padres en los procesos de reforma y los rápidos avances de la tecnología que abren perspectivas para la enseñanza y el aprendizaje, plantean nuevos desafíos para los gremios de profesores en su identidad y su relación con los otros actores. Los sindicatos tienen fuerte poder de convocatoria, pero muchos docentes consideran que sus líderes son demasiado politizados y focalizados en el tema económico. ¿Cómo los gremios, tradicionalmente estructurados para negociar salarios al nivel central, pueden reorganizarse para tener más relevancia e influencia en la toma de decisiones al nivel de las escuelas? Participan relativamente poco en el debate educativo. ¿Qué hacer para que, sin abandonar su función en el juego democrático, retomen la iniciativa en temas pedagógicos, liderando y apropiándose las reformas en vez de oponerse a ellas, desarrollando redes de intercambio y apoyo profesional, iniciando investigaciones y pilotando procesos de evaluación por pares? ¿Cómo deben adaptarse para abordar la tecnología como una oportunidad y no como una amenaza? Algunos sindicatos y gremialistas (Ecuador, Nicaragua, Suecia, Estados Unidos) están reflexionando sobre lo que esto implica para su organización y *modus operandi*. En algunos países, los sindicatos evolucionan hacia asociaciones profesionales. En otros, se ha introducido mayor competencia entre distintos gremios, lo que obliga a sus líderes a rendir cuentas a los asociados.

Están desarrollándose experiencias muy prometedoras de colaboración entre gremios “nuevo estilo” y ministerios de educación, asociaciones de municipios, etc. sobre temas técnicos concretos, tales como la escuela del siglo XXI. Encuentros internacionales han sido organizados para dialogar sobre posibles respuestas y compartir experiencias. Pero sería útil hacer más investigaciones para lograr mejor comprensión del funcionamiento de los gremios y de su impacto en la dinámica global de las reformas (Taylor Kerchner, 1994; UNDP 1998);

Directores: Históricamente en muchos países, los directores han sido reclutados entre los docentes más experimentados, aunque el perfil y las destrezas requeridas para estos puestos son totalmente distintos. Ya hace muchos años que en países industrializados como Francia existen una carrera y una formación distintas para el personal de gestión en general y los directores en particular y muchos

países están evolucionando en esta dirección. En Chile y algunas provincias en Argentina se contratan los directores por concurso y para períodos fijos (en promedio 3-5 años), con buenos resultados. Sin embargo, los programas postsecundarios de formación para la gestión y administración educacional siguen siendo escasos (Malasia);

Inspectores/Supervisores: En el mundo entero, esta función está siendo redefinida, con una separación entre los roles de control y de apoyo y asistencia. En los países de la OCDE se observan dos tendencias opuestas, paralelas a las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras descritas anteriormente:

- en los países de tradición centralizada (Francia), una reducción o eliminación del cuerpo de inspectores nacionales encargados de fiscalizar por orden de la administración central y el reforzamiento de su contraparte regional o local;
- en los países históricamente descentralizados, una tendencia a modificar y/o fortalecer el rol del inspectorado nacional para asegurar que las políticas regionales, locales y de las escuelas autónomas sean conformes a la política nacional. En Escocia, los establecimientos son autoevaluados por sus propios consejos escolares; por otro lado, son auditados por *Her Majesty's Inspectors*, quienes actúan en total independencia y cuyos informes de auditoría son públicos. En Corea y otras naciones asiáticas, la tendencia es capacitar al personal de los establecimientos, individualmente y en equipos, para que se supervisen mutuamente. En todos estos casos, el rol del equipo de inspectores/supervisores del distrito es de evaluar los establecimientos, sus programas y autoevaluación, en vez de evaluar o supervisar a los docentes individualmente;

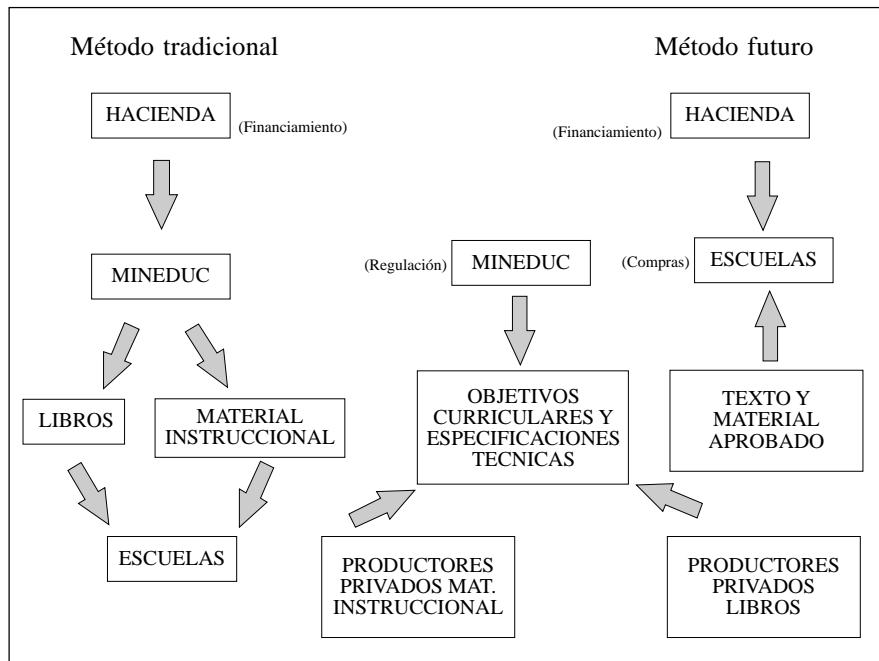
GESTIÓN DE LOS RECURSOS DE APRENDIZAJE

Material instruccional: Las condiciones de abastecimiento de textos y material instruccional (incluso las computadoras) están cambiando rápido. Los países donde permanece la idea de que el Ministerio de Educación debería tener el monopolio de producción de este material son cada vez menos. Hay un creciente reconocimiento de que en una industria tan amplia y de tan alto nivel de sofisticación técnica y profesional, organizar licitaciones competitivas permite bajar los costos, mejorar la calidad y ampliar la gama de opciones. El rol de un ministerio moderno se limita a definir los estándares curriculares y las especificaciones técnicas, gestionar los procesos de licitación, aprobar los listados de material y textos, entre los cuales los establecimientos tienen, más y más, la posibilidad de elegir (Brasil, Malasia). Con variaciones ligadas al contexto histórico-político, el proceso de licitación se va desconcentrando más y más hacia los niveles administrati-

vos periféricos e, inclusive, hasta las escuelas, a medida que la tecnología informática lo hace más flexible, confiable, rápido y transparente (gráfico 4). Por fin, la plena integración de la tecnología en el currículo y la docencia (ya mencionada) –si forma parte de un proceso de reflexión estratégica y de planificación prudente– representa la oportunidad más rica de mejoramiento de la educación que haya surgido en muchas décadas. Entre otros factores, se puede explicar por su capacidad para suplir las deficiencias de ciertos docentes, propiciar mayor flexibilidad y trabajo en redes y promover la colaboración entre sectores público y privado. (Heyneman, 1996).

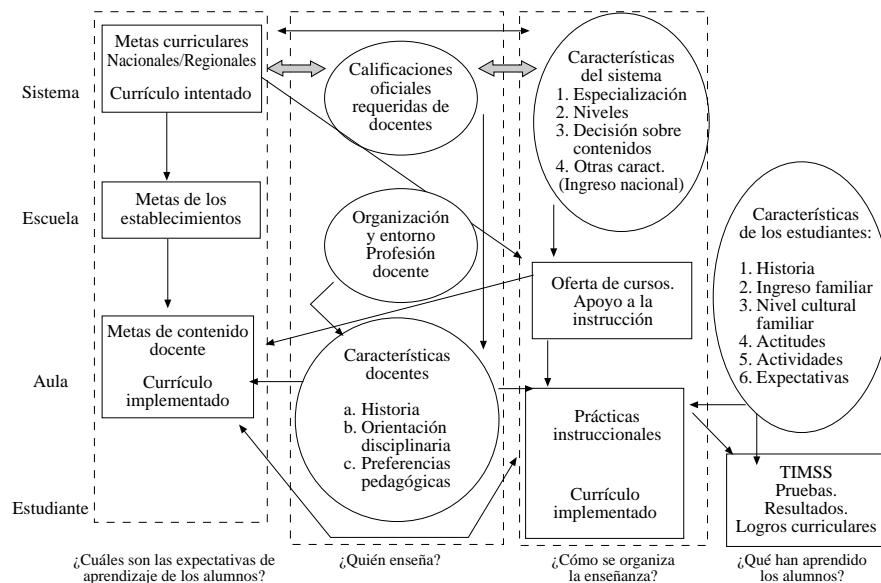
Oportunidades de Aprendizaje: Tan importantes como los recursos físicos y humanos (docentes, material instruccional, etc.) son los procesos de gestión de estos recursos (gráfico 5) y la manera en que se entregan las “oportunidades de aprendizaje” para promover la equidad. Las mediciones y evaluaciones que se

Gráfico 4
METODOS ACTUALES Y FUTUROS DE LA ELABORACION
Y ENTREGA DE MATERIAL INSTRUCCIONAL



Fuente: S. Berryman in S. Heyneman. “The Quality of Education in the Middle East and North Africa”. World Bank, 1996.

Gráfico 5
OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE



realizan hoy día para formular y reorientar las estrategias educativas responden a cuatro preguntas sobre lo que ocurre en el aula:

“¿Cuáles son las expectativas de aprendizaje (según el currículo intentado)?”

“¿Quién está encargado de la enseñanza (características y prácticas de los docentes, organización de la carrera, procesos de licenciatura y certificación)?”

“¿Cómo está organizada la instrucción (características del establecimiento, apoyo proveído por el sistema)?”

“¿Cuáles son los logros de aprendizaje de los alumnos (desempeño académico, transición al mercado de trabajo o a niveles educativos superiores, diferencias entre logros de distintos grupos)?”

Los estudios del TIMSS demostraron la importancia de la gestión del currículo. Por ejemplo, aunque Colombia no obtuvo los puntajes mayores entre los 41 países participantes, en ciertas áreas –ciclos de la vida, ecosistemas, medio ambiente– los alumnos colombianos quedaron clasificados entre los mejores. Un análisis más detallado reveló que fue porque el currículo y la pedagogía naciona-

les destacan tanto, o más, las ciencias naturales como las físicas y dentro de ellas, las subáreas antes mencionadas.

RECURSOS FÍSICOS (INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO)

Las mismas tendencias generales (flexibilización, trabajo multidisciplinario, participación de los actores, respecto del entorno) influencian la planificación y gestión de los recursos físicos. Una evolución muy positiva desde la época de los proyectos educativos de tipo “ladrillos y cemento” es que hoy día a la arquitectura, la utilización del espacio escolar, la elección y instalación del material, se integran reflexiones pedagógica, arquitectónica, social y financiera. El establecimiento escolar se concibe cada vez más como un espacio abierto, que puede servir de centro comunitario o para la educación continua de los adultos de noche. El área y la configuración de las salas de clase y de los muebles toman en cuenta la pedagogía (por ejemplo pedagogía participativa, multigrado, introducción de nuevas tecnologías en todo el currículo, etc.).

En países de bajos ingresos, en particular, se despliegan esfuerzos para vincular consideraciones de costo y la apropiación de la escuela por la comunidad, de los cuales dependen la mantención y la durabilidad de las construcciones. Se están volviendo a utilizar materiales y técnicas de construcción tradicionales, que son de menor costo y tienen buenas calidades térmicas; se moviliza la participación de la comunidad para elegir el lugar de implantación del establecimiento y contribuir al financiamiento y el mantenimiento de los edificios. En el mundo industrializado, en general, el equipamiento es una preocupación mayor que la infraestructura, tema que en gran medida ya ha sido resuelto. En el manejo de los recursos físicos como en otras áreas de gestión, el rol del Ministerio está limitado más y más a definir un marco de política y regulaciones, patrocinar evaluaciones y contratar empresas, salvo en zonas aisladas donde sólo el sector público está presente. En varios países de África Occidental se han desarrollado con éxito experiencias de gestión privada de programas públicos de infraestructura escolar.

OTRAS FUNCIONES

Un Ministerio de Educación moderno es chico pero tiene un papel fuerte en la orientación y conducción de las políticas sectoriales, la regulación y la evaluación. Su intervención directa debe focalizarse en las áreas donde hay “falencias del mercado”, especialmente para proteger a los miembros más vulnerables de la sociedad. Una reforma educativa de calidad –cuyo éxito o fracaso se juega en el aula– necesita de metas claras y estables para darle dirección y de un proceso de

implementación flexible para responder a las preocupaciones locales, incentivar su apropiación por parte de los actores y adaptarla frente a los cambios inesperados. Esto ha cambiado la índole o la importancia relativa de algunas funciones tradicionales de los Ministerios de Educación:

Planificación: la planificación estratégica solía ser comprensiva, “desde arriba” y a largo plazo. En un mundo de cambios rápidos, donde la adaptación permanente es necesaria la planificación más “incremental”, interactiva y a corto plazo. La planificación operacional ya no asigna los recursos por unidades, sino por objetivos y lo hace de manera interactiva y descentralizada, en vez de rígida y centralizada;

Regulación: con el énfasis en la definición e implementación de estándares de calidad, coordinados y sincronizados para el currículo, la docencia, el material instruccional y los exámenes, así como en la productividad de los sistemas, la función regulatoria está recibiendo mayor atención. Cabe subrayar la importancia de tener instituciones fuertes e independientes (e.g., *National Council for the Accreditation of Teacher Education programs* en los Estados Unidos, *Education Review Office* en Nueva Zelanda, *Her Majesty's Inspectorate* en el Reino Unido) apoyadas con incentivos apropiados, para asegurar que se cumplen las normas y, al mismo tiempo, dejar que las instituciones tengan flexibilidad para escoger las modalidades a ser seguidas;

Medición y Evaluación: Políticas sectoriales centradas en los resultados –que respetan la diversidad, buscan mayor eficacia y eficiencia y promueven el aprendizaje colectivo– requieren herramientas para monitorear y analizar éxitos, fracasos y brechas, comparar el impacto de distintas estrategias en los logros y los costos, etc. El grado de aceptación de la “cultura de evaluación” varía mucho entre distintos continentes y entre países de una misma región. En Latinoamérica, Chile, Costa Rica, Colombia y México tienen los sistemas más institucionalizados (con más de cinco años de edad). En varios países industrializados, las herramientas son cada vez más sofisticadas y ampliamente aceptadas. Por ejemplo, el uso de preguntas de selección múltiple es cada vez más complementado por ensayos, análisis de portafolios u observaciones del desempeño del estudiante en actividades que implican la manipulación de objetos (Banco Mundial, *forthcoming*);

Información al público: Algunos gobiernos, comprometidos con la transparencia y la defensa de los intereses de las familias, publican información sobre todos los establecimientos educativos y los logros de sus alumnos, a veces en orden de mérito (las “*League Tables*” del Reino Unido). Los informes de evaluación preparados por *Her Majesty's Inspectorate* (Reino Unido), tanto como los del *Education Review Office* en Nueva Zelanda, son públicos para que los padres en particular pongan presión en el establecimiento para que mejore la calidad de la educación. La práctica de publicar los resultados ha sido criticada por no tener en cuenta el hecho de que los colegios privados, que en general obtienen mejores

logros académicos, pueden seleccionar a sus alumnos mientras que los establecimientos públicos atienden a niños de todo origen, incluyendo aquellos de condición socioeconómica modesta o con mayor incidencia de problemas familiares. Este debate ha generado esfuerzos, para medir el “valor agregado” aportado por el establecimiento asociado a su vez con las características de los alumnos. En Francia, el análisis de la brecha entre perfil teórico y actual de resultados sirve de base para ayudar al establecimiento en dificultad a formular una estrategia correctiva;

Participación: Una manera de operar más que una función, es cada vez más reconocida como una condición necesaria para la sustentabilidad del cambio educativo y es ligada a los temas de transparencia y democracia. Las exigencias al respecto han ido creciendo, estimulando los gobiernos a avanzar de la mera información/comunicación a la consulta y de ésta al involucramiento activo y al “empowerment” de los actores. Plagiando a G. Clemenceau y W. Churchill, se ha dicho que la educación es una materia demasiado seria para que sea entregada solamente a los educadores. Todos los sectores de la sociedad, con variaciones contextuales, tienen un papel en la promoción de una mejora de la calidad y de la equidad: el Estado defiende los intereses de los ciudadanos, especialmente los más desfavorecidos; los políticos controlan los recursos públicos; los padres pueden exigir y la sociedad civil, presionar; los empresarios influyen el mercado laboral; los académicos tienen una visión crítica. Una buena estrategia de participación no es indiscriminante. De lo contrario, se focaliza sobre actores diferentes en distintos etapas, con objetivos específicos.

CONCLUSIÓN

De las tendencias a veces contradictorias analizadas en esta breve recopilación, se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- Para resolver temas educacionales complejos, no hay receta o panacea, sino pistas y lecciones. Cada país es distinto, con un contexto histórico y social que determina lo que es posible en un momento dado. Por lo tanto, ningún modelo se puede “exportar”. Además, lo que es posible evoluciona con el tiempo y no de manera lineal. Ocurren oportunidades históricas que hay que aprovechar;
- Pese a diversos caminos elegidos, el foco en la calidad (“aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a ser y a vivir juntos”) con equidad y el énfasis en los resultados son las tendencias dominantes en este fin de siglo;
- Distintos modelos pueden ser efectivos. Lo más importante es la coherencia interna entre la visión que cada país proyecta para su sistema educacional, sus políticas sectoriales y herramientas de gestión y los incentivos (no nece-

sariamente económicos) que son claves para promover el cambio cultural requerido. Las metas deben ser estables para generar direccionalidad, pero la implementación debe ser flexible y descentralizada para enfrentar la incertidumbre y responder a las condiciones locales;

- Un factor clave para lograr tal coherencia es el grado de articulación entre los distintos subsistemas –enseñanza/aprendizaje, financiamiento, gestión, investigación/monitoreo y evaluación, información/comunicación, administración– y el grado de alineamiento de estos con los objetivos elegidos para la política educacional. Por ejemplo, una estrategia pedagógica abierta necesita cierta flexibilidad en la toma de decisión y la gestión de los recursos al nivel de las escuelas. La investigación y el monitoreo deben focalizarse en las preguntas de fondo –no las formales– planteadas por la estrategia, etc.;
- Las decisiones respecto al grado de descentralización son en larga medida políticas y hay que cuidar no diseñar herramientas sin tener muy claro que es lo que se busca y si la solución contemplada es la más idónea en el contexto nacional;
- La experiencia internacional demuestra que la autonomía local, primero, debe ser equilibrada por mecanismos que aseguren la calidad desde el nivel central y herramientas de rendición de cuentas; y segundo, necesita un proceso de fortalecimiento institucional combinando capacitación, entrega de información, etc... ;
- El establecimiento o fortalecimiento de instituciones efectivas para cumplir las funciones centrales de un Ministerio de Educación moderno debería ser una alta prioridad;
- Las condiciones históricas y sociales y la índole de las reformas educacionales determinan el grado y la forma más apropiados de participación de los actores. Pero es claro que un diálogo informado constituye una condición para la objetivación, el mejoramiento continuo y la sustentabilidad.

La conclusión central es que hoy día se desplieguen muchos esfuerzos de reforma educativa en el mundo. Son varios los caminos que permiten lograr tal o cual objetivo. Cada país debe construir su propio modelo a la luz de su realidad. Para eso, es esencial mantener abierta una ventana al mundo, observando con pragmatismo lo que anda o no y tratando de entender por qué y en qué condiciones.

BIBLIOGRAFÍA

- DELORS, JACQUES. 1996. *"La Educación encierra un tesoro"*. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI. Ediciones UNESCO, París, Francia.
- FULLAN, MICHAEL. 1993. *"Change Forces. Probing the Depths of Educational Reform"*. The Falmer Press, London.
- HEYNEMAN, STEPHEN P. 1996. *"Educational Cooperation Between Nations in the 21st Century"*. World Bank. Octubre.
- HEYNEMAN, STEPHEN P. 1996. Working paper series. *"The Quality of Education in the Middle East and North Africa"*. N° 3. Marzo.
- MINGAT, ALAIN. 1997. *"Costo y Financiamiento de la Educación en Economías Asiáticas de Alto Rendimiento"*. Seminario Internacional. Financiamiento de la Educación en América Latina. PREAL. Colombia.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 1996. *"Evaluation and Reforming Education Systems"*. Head of Publications Service, OECD.
- PCER REPORT. 1996. *"Education Reform for New Education System"*. To Meet the Challenges of Information and Globalization Era. The Presidential Commission on Education Reform. The Republic of Korea. Abril.
- PARTNERSHIPS IN EDUCATIONAL REFORM. 1994. Charles Taylo Kerchner for International Dialogue. OECD Countries. Australia.
- ON THE THRESHOLD OF THE 21ST CENTURY. 1996. The Swedish Teachers Union. Estocolmo, Suiza.
- SCHMIDT, WILLIAM H. y CURTIS C. McKNIGHT, GILBERT A. VALVERDE, RICHARD T. HOUANG y DAVID E. WILEY. 1997. *"Many Visions, Many Aims"*. Volumen 1. A Cross-National Investigation of Curricular Intentions in School Mathematics. Kluwer Academic Publishers. Holanda.
- SENGE, PETER M. 1990. *"The Fifth Discipline"*. The Art and Practice of the Learning Organization. Currency Doubleday. Nueva York.
- TEDESCO, JUAN CARLOS. 1994. *"Current Trends in Educational Reforms"*. Bulletin The Major Project of Education in Latin America and the Caribbean. UNESCO-Santiago. Diciembre.
- UEHIDA, DONNA and MARVIN CETRON AND FLORETTA MCKENZIE. 1996. *"Preparing Students for the 21st Century"*. American Association of School Administrators. Arlington, VA. USA.
- WINKLER, DONALD. 1997. *"¿Qué sabemos sobre autogestión? Una mirada a la experiencia."* World Bank, 1997.

Las tecnologías de información: nuevas posibilidades para modelos emergentes de gestión de la educación en América Latina

*Alfredo Rojas**

Las calculadoras programables y de memoria continua fueron una verdadera liberación para quienes trabajaban en planeación, programación y presupuestación del sector educativo a fines de la década de los setenta. Muchas de estas tareas anuales entonces (como ahora) exigían cálculos iterativos con nuevos supuestos de pisos y techos presupuestales; con diferentes hipótesis de tasas de crecimientos de la matrícula entre los distintos niveles del sistema; con diferentes distribuciones entre los distintos subsectores e instituciones y, por supuesto, con distintas hipótesis de inflación y aumentos de los salarios de los maestros.

Las calculadoras programables y de memoria continua hicieron que las aproximaciones sucesivas y las iteraciones dejaran de ser cadenas de cálculo a las que se daba seguimiento en planillas interminables en las que un solo error, una sola cifra mal dictada o mal escrita daban lugar a un desajuste y varias horas de trabajo perdido. Ahora bastaban sólo un buen programa y un primer cálculo de prueba “paso-a-paso” para que en adelante se obtuvieran los resultados en cuestión de segundos.

* Profesor. Oficial de Programa UNESCO.

Los datos de entrada los proveían los *mainframe* de los departamentos de estadísticas a costos de programación tan altos que sólo podían utilizarse en tareas rutinarias, como el mantenimiento de los sistemas de estadísticas continuas, resultando inadecuados para procesos que exigían respuestas rápidas y flexibles como la programación y presupuestación.

La llegada de esas calculadoras programables al mundo de la planeación abrió la posibilidad de dejar atrás las gigantescas sábanas con cadenas de cálculo y poner todo en una sola computadora personal: la estadística básica, los programas, las planillas. Los planificadores de entonces soñaban con tener toda la información del sistema educativo en un solo Tandy o un Sinclair con mucha, pero muchísima memoria.

Veinte años después, el sueño es una realidad. Sin embargo, el cambio no fue sólo tecnológico; en ese período se modificó la estructura y topología del sistema educativo en un proceso que primariamente fue político y organizacional. En consecuencia, las nuevas tecnologías de la información no permitieron hacer más de lo mismo, porque el contexto había cambiado. La comprensión de los cambios del contexto resulta ser un ejercicio indispensable para pensar desde allí las posibilidades –y necesidades– de las nuevas tecnologías de información.

DE LA PLANIFICACIÓN NACIONAL A LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA

Los años de expansión

Los años sesenta y setenta se caracterizan por la orientación de las actividades ministeriales hacia los temas de cobertura; asimismo se caracterizan por la utilización de la planeación normativa, basada en información cuantitativa como enfoque predominante; y en materia de tecnología informática, por el uso de los grandes sistemas computacionales. Desde el punto de vista de la organización del trabajo, la planeación y la administración son funciones claramente separadas (en consecuencia, el vocablo “gestión” no se suele utilizar) y por vez primera profesionales distintos de los profesores y los abogados comienzan a definir e implementar las políticas educativas.

En efecto, la cobertura constituía una de las principales preocupaciones de los gobiernos latinoamericanos en materia de educación primaria o básica. Los éxitos o fracasos de los Ministros de Educación se medían por el número de escuelas que lograban construir y por el aumento o disminución del largo de las colas de madres pugnando por plazas para sus hijos, al iniciarse el año escolar. Tal preocupación se veía claramente reflejada en las prioridades colectivas que los ministros aprobaban en las reuniones internacionales (ver por ej. UNESCO, Proyecto Principal de Educación) y en los Planes Nacionales de Educación.

Los Planes Nacionales constituyan la expresión más clara de la preocupación por la cobertura. Elaborados con proyecciones de largo plazo, los Planes se

proponían objetivos y metas cuantificables de construcción de escuelas, dotación de maestros y, en algunos casos, de otros insumos tales como libros de textos. Los Planes se elaboraban en unidades que integraban una mayor diversidad de profesionales, en particular ingenieros, economistas y científicos sociales¹, desplazando a los profesores y los abogados que hasta entonces ejercían de modo casi exclusivo la dirección de los sistemas educativos.

La integración de profesionales del campo de la ingeniería (en especial, de sistemas) y de la economía tiene que ver con el tipo de enfoques y métodos utilizados para determinar los objetivos y metas, estrictamente cuantitativos. A su vez, la introducción de esos métodos demandó la instalación de sistemas de recolección de estadísticas continuas o periódicas de matrícula desde cada escuela, hasta el nivel nacional.

Con el fin de determinar los segmentos de población no atendidos, el procesamiento de las estadísticas de matrícula se contrastaba con proyecciones de población en edad escolar en los distintos niveles político-administrativos². En este proceso, los volúmenes de información fueron tan grandes que se hicieron necesarios los computadores. Son los años de las unidades UNIVAC, o IBM 360 y de las primeras unidades de informática de los Ministerios de Educación.

La producción de la información complementaria y la síntesis final de las estadísticas del sistema con fines de política se realizaban al interior de las unidades de planeación, las que a su vez eran las responsables de la formulación de propuestas de planes, programas y presupuestos. Posteriores procesos de discusión y reelaboración de las propuestas con otras instancias de gobierno daban lugar al Plan Nacional, cuya implementación pasaba a ser asunto de los administradores.

Los años de la desconcentración del sistema

A principios de los años ochentas, las tasas brutas de escolarización de la población de seis a once años en el conjunto de la región, superaban el 100% y las tasas netas se situaban alrededor del 84%. Solamente cinco países de América Latina y el Caribe mostraban tasas brutas de atención a dicha población inferiores al 95% (UNESCO, 1996). Las políticas de expansión de la cobertura habían tenido éxito y las matrículas de primaria o básica en los países latinoamericanos alcanzaban cifras cuyos órdenes de magnitud fluctuaban entre algunos cientos de miles y varios millones de alumnos. Como dice Rama (1997), “no existe ninguna

¹ Véase el paradigmático caso mexicano descrito por Prawda: 1984.

² En 1998, el trabajo de McMeekin muestra que, de 15 países estudiados, solamente dos no producían información sobre matrícula (McMeekin, 1998).

actividad económica o ningún servicio que atienda tanta gente. Más aún, los volúmenes de población sólo pueden ser comparados a los que moviliza un ejército en guerra”.

En este contexto, la centralización de la administración se constituye en un estorbo. Pese a que en esos años los *mainframe* se habían generalizado en las empresas modernas de la región, su uso en los Ministerios de Educación estaba limitado solamente a las áreas de planeación y, en algunos casos, de administración del personal. Normalmente los ministerios centrales debían organizar y pagar manualmente nóminas mensuales o quincenales a varios miles de personas, así como tramitar permisos, ausencias, reemplazos; además, debían registrar los pasos de millones de alumnos, otorgando certificados o acreditaciones a millones de egresados y ex alumnos; y así por delante. Las anécdotas sobre la lentitud de las burocracias ministeriales eran comunes a casi todos los países de la región³.

En ese contexto, las políticas de desconcentración planteadas tanto por organismos internacionales como los propios ministerios, constituyan una necesidad imperiosa.

Si bien la literatura actual tiende a confundir en sus análisis históricos el movimiento real de los procesos de desconcentración de los ochenta, con los procesos de descentralización posteriores (ver, por ej. Di Grompello, 1997) no es menos cierto que, si bien los argumentos que impulsaban la desconcentración no eran solamente de carácter administrativo, sino también político –referidos a otorgar mayor poder a las unidades locales, o a redistribuir más equitativamente los recursos, anticipando discursivamente el movimiento descentralizador de los noventa–, la situación política de muchos de los países de América Latina, sometidos a regímenes militares y por ende sujetos a la llamada doctrina de la seguridad nacional, no tenía muchas posibilidades reales de descentralizar y sí de desconcentrar con miras a la modernización administrativa, como efectivamente ocurrió.

Durante los años ochenta, América Latina enfrentó la más grave crisis económica desde la década del veinte y los Ministerios de Educación sólo pudieron hacer lo mínimo: exigir participación en el financiamiento a cambio de entregar ciertas capacidades administrativas a unidades ministeriales en los estados, las provincias o los municipios, como ocurrió en los casos mexicano, argentino, colombiano o chileno (Torres y Duque, 1994; Ministerio de Educación y Culto, 1994).

En medio de la crisis, la planeación nacional centralizada perdió su capacidad normativa, pues su orientación hacia la expansión no tenía sentido en situa-

³ En algunos países se decía que los docentes de reemplazo del período postnatal llegaban a la escuela cuando las maestras tenían su siguiente hijo.

ciones de contracción o escasez de recursos. En esas condiciones, el mayor logro de la educación latinoamericana fue mantener los niveles de cobertura alcanzados en la educación primaria o básica, a costa de disminuir el financiamiento de otros niveles (particularmente de la educación superior) y de contraer significativamente las remuneraciones de los docentes, la infraestructura y los insumos, afectando seriamente la calidad de la enseñanza, en especial en los sectores más pobres (Reimers, 1991).

Se puede considerar un logro el que se haya mantenido la capacidad de recolección de las estadísticas, pese a la pérdida de poder de las unidades de planeación. Sin embargo, los años de la crisis afectaron la capacidad analítica de dichas unidades, capacidades que a mediados de los años noventa todavía no se habían recuperado (McMeekin; op. cit.).

Lo nuevo de esos años fue el surgimiento de capacidades de análisis en varios centros de investigación a lo largo de la región y en la propia Oficina Regional de Educación de la UNESCO, originándose una “corriente principal” de investigaciones orientadas al análisis de políticas (Abraham y Rojas, 1997). Parte importante de esa investigación, siguiendo el ejemplo del *Educational Research* (ERIC) de los Estados Unidos, fue resumida y puesta en la Base de Datos de la Red Latinoamericana de Información y Documentación en Educación (REDUC), la que desde 1984 se renueva anualmente⁴.

La crisis de la planeación normativa dio lugar a la adaptación de otras corrientes de la planeación; en particular, la de tipo estratégico. Asimismo, a fines de la década la literatura especializada comienza a utilizar el vocablo “gestión”⁵.

También a fines de los ochenta se comienzan a introducir los computadores personales a los Ministerios de Educación. Inicialmente, aparecieron como herramientas de procesamiento de palabras del personal más cercano a las autoridades y, paulatinamente, como herramientas utilizadas por las unidades técnicas. Costa Rica fue el único país que por esos años introdujo masiva y tempranamente la computación como herramienta de trabajo en las aulas y, salvo esa excepción, se puede afirmar que hacia 1990 los cambios tecnológicos todavía no habían afectado la vida cotidiana de la educación pública latinoamericana.

Los tiempos de la descentralización

En los años noventa, la región entra de lleno a la descentralización de la educación. Si bien es cierto que, como señala Cassasus (1998) “ésta no acontece

⁴ A partir del segundo semestre de este año, la Base de Datos de REDUC se encontrará en www.aspensys.com/eric. La dirección de ERIC, en tanto, es www.aspensys.com/eric

⁵ Así por ejemplo, de 187 trabajos recuperados en la Base de Datos REDUC de 1997, los primeros resúmenes que contienen ese vocablo datan de 1987.

solamente como una situación propia o exclusiva del sector educativo" y "se inscribe dentro de un proceso mayor de reforma de la gestión pública orientada a aumentar la 'competitividad sistémica' de las naciones, en un contexto de globalización creciente dominado por las fuerzas del mercado", la descentralización de la educación en América Latina tiene lógicas que resultan de la dinámica propia de la escala que llegan a adquirir los sistemas educativos nacionales, como se ha visto en los párrafos precedentes.

Sin embargo, es claro que la descentralización se impone como una opción estratégica alternativa frente a constatación de la baja calidad de la educación y de sus efectos en términos de inequidad social, resultante de sistemas educativos altamente burocratizados. También es claro que la discusión sobre el tema hace de la gestión el centro del problema (y de su solución), extrapolando muchas veces de modo simplista una visión gerencial al campo de la educación (Cassasus; op. cit.). De hecho, en los años noventa las teorías y la práctica de la gestión adquierieron una centralidad indiscutible, ocupando el sitio que tenía la planeación educativa en las décadas anteriores.

Históricamente resulta posible establecer una secuencia en la cual, superados ya los problemas más críticos de la cobertura, se hacen visibles y prioritarios los problemas de la calidad y sus efectos sobre la equidad social; ello, a su vez, conduce a afirmar la descentralización como alternativa de política para superar dichos problemas, operando simultáneamente un cambio en los enfoques que va desde la planeación educativa a la gestión de la educación, como herramienta del cambio. En suma, para un nuevo problema –el de la calidad de la educación y sus efectos en la equidad social– se plantea una nueva estrategia política, la descentralización, y nuevas herramientas: las que ofrecen los enfoques de la gestión.

Todo lo anterior ocurre, simultáneamente, cuando las olas de los cambios globales en las tecnologías de información arriban una y otra vez a todos los ámbitos del quehacer humano.

Sin embargo, antes de situar el rol y las nuevas posibilidades abiertas por las tecnologías de información en la gestión de la educación en América Latina, resulta indispensable rediscutir los temas de la descentralización y la gestión, pues, como lo muestra Cassasus, no hay suficiente evidencia empírica para afirmar que la descentralización –entendida sólo como un cambio en el estilo y forma de gestión– haya resultado en mejoras de la calidad y equidad en la educación.

Ello porque las relaciones entre descentralización, gestión y calidad no son simples en la educación. A diferencia de los negocios que buscan producir ganancias, la educación es un complejo de proceso de comunicación humana altamente especializado y sus beneficios no se pueden medir por el valor de las acciones en la Bolsa.

La clave de la relación entre descentralización, gestión y calidad y equidad de la educación está dada principalmente por la mayor o menor capacidad de

actuación autónoma para obtener los mejores resultados posibles por parte de los profesores de aula y directivos docentes (Bonami y Garant; 1994). Un proceso de descentralización con una gestión educacional exitosa será aquel que logre la mayor capacidad de actuación autónoma de los docentes, obteniendo los mejores resultados posibles. A su vez, “actuación autónoma” de los docentes significa que éstos se hacen personalmente responsables por los resultados de su acción; esto es, de los aprendizajes que logren sus alumnos. Actuación autónoma en ningún caso significa trabajo aislado, solitario y mucho menos individualista. Por el contrario, una actuación autónoma que se hace responsable por los resultados supone una intensa cooperación y trabajo en equipo⁶.

Asumir este planteamiento significa cambiar el punto de vista con el que muchas reformas educativas han estado considerando a los profesores: de ser uno más de diversos factores que inciden en la calidad, ellos pasan a ser el centro y motor de un proceso que, si bien debe estar centrado en los alumnos, fracasa si los docentes no manejan eficaz y creativamente a los demás factores⁷.

La escala adquirida por los sistemas educacionales y la diversidad de contextos y situaciones locales (sociales, étnicas, sociofamiliares, etc.), a que deben enfrentarse, hacen virtualmente imposible la resolución de los problemas pedagógicos a partir de normativas emitidas centralmente y aplicadas más o menos mecánicamente. Los planteamientos más recientes y exitosos de descentralización en la región apuntan hacia la organización de la autonomía pedagógica de las escuelas y hacia el desarrollo de la capacidad de los colectivos de docentes de diagnosticar cuáles son los problemas específicos de sus alumnos y proponer e implementar soluciones, mediante la formulación de proyectos institucionales.

La formulación y ejecución de los Proyectos Educacionales supone la existencia, en cada uno de los centros educativos, de:

- Capacidad de elaboración del proyecto institucional utilizando para ello enfoques y técnicas de planeación (estratégica, situacional, normativa, etc.);
- Capacidad de programación curricular; recreando los marcos curriculares nacionales a las situaciones locales y a los propósitos y estrategias del proyecto institucional;
- Capacidad de implementación del proyecto institucional (incluidas las recreaciones de los marcos curriculares), lo que supone capacidades de admi-

⁶ Para evitar profundizar el tema, baste recordar la actuación del personal médico en un quirófano. Es un intenso trabajo en equipo; supone cientos de horas de preparación y entrenamiento individual y como equipo; pero el éxito de la operación demanda de cada uno de los miembros del equipo la máxima responsabilidad individual.

⁷ En una extensa serie de investigaciones, los profesores son junto con los currículos, material didáctico, capacidad de aprendizaje de los alumnos, infraestructura física, etc. los factores de la calidad en los aprendizajes. (Para investigaciones de factores, véase Schiefelbein).

- nistración de los recursos humanos, financieros y físicos actualmente disponibles en el centro, y
- Capacidad de innovación, indagación, investigación y evaluación para alimentar el desarrollo temporal del proyecto institucional.

Al final del viaje, las capacidades de planeación, programación, administración, investigación y evaluación, antes situadas sólo en unidades separadas en los niveles centrales, hoy en día deben estar presentes a nivel de cada célula educativa. El conjunto o la suma de todas esas capacidades es, ni más ni menos, su capacidad de gestión. Desde luego que se pueden distribuir ciertas responsabilidades al interior del cuerpo docente y es indispensable una cierta división del trabajo. Así, los directores juegan un rol central, pues son los responsables finales de la gestión del proyecto en su conjunto; los equipos técnicos curriculares y administrativos comparten responsabilidades y los docentes de aula son, finalmente, quienes llevan el proyecto a su éxito o fracaso en cada hora de clases, con cada alumna o alumno⁸.

Hay otras dos dimensiones indispensables de considerar. La primera de ellas se refiere al hecho de que los proyectos educativos no son solamente proyectos de la escuela; son proyectos de la comunidad. Ello porque el involucramiento de los padres y madres de familia resulta indispensable para asegurar los aprendizajes de los educandos y en más de un país son quienes aportan una importante proporción de los recursos que requiere la escuela para funcionar. En consecuencia, su involucramiento es indispensable. En segundo lugar, el involucramiento de otros actores sociales –como los grupos de empresarios, los sindicatos, las asociaciones civiles y de diversas instituciones del Estado como los servicios de salud preventiva y de seguridad (bomberos, consultorios, policías)– tiene una enorme importancia en la vida de la escuela. Ante eso, la comunidad requiere estar presente, representada y coordinada con el proyecto institucional. La segunda dimensión tiene que ver con el carácter público de la educación. Más allá de los cambios que en América Latina se hayan visto respecto de su propiedad, su orientación y su gestión, la educación en las sociedades contemporáneas sigue siendo un hecho público que concierne al Estado. Diversas son las acciones resultantes de este hecho: elaboración de los marcos políticos y normativos; elaboración de los marcos curriculares; sostenimiento financiero; dotación y apoyo en recursos materiales; y contratación y administración de personal.

Lo que cambió durante estas cuatro décadas son las modalidades y el *locus* en el que se dan esas acciones; pero ellas siguen siendo fenómenos estatales. Así por ejemplo, las acciones de elaboración de los marcos políticos y normativos en

⁸ En el caso de las escuelas unidocentes, y más en general de las escuelas pequeñas, el núcleo o la red de escuelas constituirá la célula básica de gestión del proyecto educativo.

la mayor parte de los países de América Latina se mantienen como capacidades del Ejecutivo central y los Parlamentos. La elaboración de los marcos curriculares nacionales se mantiene como responsabilidad del Ministerio de Educación a nivel central. Sin embargo, lo que ha cambiado es el nivel de detalle a que llega esta actividad (elaboración de los planes y programas y definición de metodologías) y la entrada en escena de los principios de flexibilidad y adaptación de los currículos. En cuanto al sostenimiento financiero, los cambios se refieren a la aparición de nuevas modalidades de apoyo como subsidios o subvenciones y a la mayor participación privada en el sostenimiento de escuelas públicas. En relación con la dotación y apoyo en recursos materiales, lo nuevo es la puesta en marcha de programas selectivos, orientados a los grupos sociales que más lo requieren mediante criterios de focalización. Finalmente en cuanto a la contratación y administración del personal, se han debilitado las capacidades centrales, situándose en niveles intermedios (estados, municipios) o directamente en las escuelas.

Ahora bien, en la medida en que ellas siguen siendo fenómenos estatales, sea porque hay recursos públicos involucrados o porque la acción educativa debe encuadrarse en normativas nacionales, y al mismo tiempo se han ampliado las modalidades posibles en su ejecución, se han debido enfatizar o desarrollar las capacidades del Estado para realizar otro tipo de acciones, en particular las de control, supervisión y evaluación de resultados (sobre el particular, ver Casassus, op. cit.).

En suma, el proyecto institucional, como expresión del compromiso del cuerpo docente y de la comunidad circundante no constituye un proceso intra institucional que involucre solamente al centro educativo. Por diversas razones, el proyecto institucional se encuentra inmerso en una trama de relaciones con otras instancias e instituciones. Es un nodo más de la red de todos los centros y proyectos educativos y requiere coordinarse con los otros nodos y con las instancias más centrales de la red.

A su vez, las instancias más centrales de la red deben coordinar las acciones de los distintos nodos, facilitando el cumplimiento de los compromisos que los proyectos institucionales establecen y no obstaculizándolos, como ocurre muchas veces hoy.

LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN EN LOS TIEMPOS DE LOS PROYECTOS INSTITUCIONALES. EMERGEN LAS REDES

Un análisis detallado de las implicaciones de los cambios en las tecnologías de información y su impacto en la gestión de la educación debe tener en cuenta, en paralelo, los cambios en la gestión a que se ha hecho referencia en los capítulos precedentes y los cambios en las tecnologías, a que se aludirá a continuación.

La dirección de los cambios en las tecnologías de información

Durante la última década, los cambios en la computación personal son, sin dudas, revolucionarios. El centro de tales cambios ha sido el incremento en la velocidad de procesamiento de información, la multiplicación de la capacidad de almacenamiento, el desarrollo de internet y el abatimiento de los costos de todas estas tecnologías⁹.

Esas nuevas tecnologías permiten:

- disponer a nivel individual de la información contenida en las grandes bases estadísticas;
- trabajar individualmente integrando distintos tipos de información a través de diversos programas como planillas de cálculo con capacidades de graficación, procesadores de texto; mapas, programas de presentaciones, etc.;
- incrementar la capacidad de comunicación de la información y de sus análisis a distancia, mediante internet, o compartiendo archivos.

Todas esas operaciones se pueden realizar mediante computadores personales, de escritorio o portátiles.

Sin embargo, para que todo lo anterior se haga efectivo, los Ministerios de Educación y unidades equivalentes en los niveles subnacionales deben asegurar al menos:

- la existencia del *hardware* suficiente y actualizado para el trabajo de sus equipos técnicos. La inclusión de un computador portátil (*notebook*) por cada jefe de unidad o departamento y de un proyector de información computacional (del tipo *data show*) son indispensables;
- la disponibilidad de programas de última generación;
- el entrenamiento continuo de sus miembros en el dominio de los equipos y programas; y la generación de climas institucionales en donde el aprendizaje por descubrimiento y experimentación es bienvenido y festejada la enseñanza entre pares; y, lo más importante,
- capacidad de gestión de la información. En particular, capacidad de articular los procesos y productos de información de las grandes bases de datos con información de carácter nacional y regional (por ejemplo, estadísticas continuas de matrículas; resultados de las pruebas de calidad de los aprendizajes;

⁹ Por ejemplo, la memoria de procesamiento estándar ha pasado en los últimos 10 años de 510 Kb a 32 Mb, multiplicándose por 60. La velocidad de procesamiento se ha multiplicado por 10 en los últimos cinco años, alcanzando un estándar de procesamiento superior a 300 Mhz. La capacidad de almacenamiento de la información en el disco duro de un computador personal se ha multiplicado, pasando de un estándar de 20 Mb a 3 Gb. La velocidad de los modems, resolución de los colores en las pantallas, la nitidez de las imágenes, la capacidad gráfica y la calidad de las impresoras, han mejorado sustancialmente. Además, llegó la revolución de las telecomunicaciones, e internet con la posibilidad de revolucionarlo todo... una vez más.

información geoestadística), con los procesos de análisis que se realizan mediante computadores personales en todos los puntos del sistema, en especial en los centros educativos.

Los costos de la actualización tecnológica y el entrenamiento de los equipos de planificación equivalen a una reducida fracción del costo de las reformas actualmente en curso. Sus beneficios, en cambio, se pueden expresar de la siguiente manera: se trata de activar o mejorar los ojos, los oídos y la dirección de los procesos de reforma y de las inversiones en educación y, lo que es más importante, asegurar y activar la disponibilidad, el análisis y la comunicación de la información entre todos los nodos de una red: la que se construye desde los centros educativos hasta las distintas unidades especializadas de dirección, evaluación, financiamiento y control.

Del sistema a la red. Una evolución compleja pero imprescindible

Una de las principales características del trabajo en redes es su estilo horizontal y cooperativo, en el que cada nodo de la red realiza de modo autónomo su tarea y comparte con los otros nodos información y tareas que son de interés común. El centro coordinador, entre tanto, se responsabiliza de garantizar la realización de las tareas comunes y del flujo de recursos que su ejecución requiere (Rojas y Cariola, 1996). En cambio, el concepto de sistema nacional de educación hace referencia a organizaciones fuertemente jerárquicas y centralizadas, con clara especialización y división de tareas. Unos formulan las políticas, otros planifican, otros administran y otros finalmente ejecutan. Hay una cadena de mando (y de comunicaciones) y en cada eslabón hay un funcionario encargado de hacer que las órdenes se cumplan y de recibir y transmitir información.

En cambio, los puntos focales de la red se mueven en la misma dirección aunque de modo diferente, como las órbitas de los planetas en un sistema solar; se coordinan, interactúan por convicción y libremente. El liderazgo y la capacidad de seducción de los coordinadores para mostrar que la tarea común sirve al conjunto son indispensables.

En los próximos años, los centros educacionales públicos latinoamericanos atravesarán una etapa de transición compleja cuyo destino no está del todo claro y que se ve acechado por fuertes riesgos. Por una parte, al hacer de los proyectos institucionales el centro de su trabajo, les será indispensable la coordinación mediante redes que les otorguen apoyos de información y de recursos, fomentando al mismo tiempo su capacidad de actuación autónoma; pero al mismo tiempo, en tanto no dispongan de recursos propios (o de recursos locales) o de mecanismos de financiamiento que fortalezcan su autonomía, estarán sujetos a estructuras de tipo jerárquico-burocráticas.

Una red autónoma de escuelas públicas, en la cual los planteles de profesores y directivos se hacen cargo de proporcionar la educación que demanda la comunidad, requiere de las demás escuelas para intercambiar información y experiencias; requiere de las universidades o los organismos académicos para informarse de los resultados de las investigaciones educativas y del conocimiento nuevo acerca de los últimos modelos y métodos que esas instituciones van conociendo o descubriendo y también del entrenamiento de sus maestros; requiere también de una coordinación de acciones con un gobierno comunal, provincial o estadal para disputar y recibir los recursos provenientes de esas instancias; requiere de conexión directa con los organismos técnicos nacionales para coordinarse con el conjunto de las escuelas del país en la perspectiva de las políticas nacionales.

Desde este punto de vista, es posible imaginar la transformación de los sistemas educativos centralizados en red; o mejor aún, en red de redes, pues también intervienen otras instituciones como las universidades u organismos de investigación y de capacitación de maestros; las empresas editoriales, las productoras de mobiliario escolar y material didáctico; etc. A lo largo de la red, también es posible imaginar centros coordinadores de acciones especializadas como, por ejemplo, unidades municipales o estadales y las nacionales; centros sintetizadores de información tales como los centros de investigación de las universidades u organismos no gubernamentales; las unidades técnicas de los ministerios centrales y, desde luego, centros de coordinación de políticas a nivel nacional.

En ese tránsito, es posible avizorar algunos riesgos extremos; uno de ellos es el de la descentralización inconclusa, en la cual el Estado se desresponsabiliza y cede responsabilidades abstractas o meramente discursivas a los niveles sucesivos, sin posibilitar o crear las condiciones políticas, técnicas y de financiamiento para que éstos se hagan verdaderamente responsables de los procesos. Esto llevaría al sistema a un verdadero caso de “darwinismo institucional” en el cual, inevitablemente, las escuelas mejor posicionadas (normalmente las que atienden a las clientelas más ricas) saldrían fortalecidas y las escuelas más débiles se debilitarán todavía más, consolidando las desigualdades sociales preexistentes y anulando todos los esfuerzos de equidad de la presente década.

La información en las redes: todos productores, todos usuarios, todos comunicando

La necesidad de funcionamiento en redes hace que finalmente todos y cada uno de los nodos sean al mismo tiempo productores y usuarios de información. La información que utilizan proviene de diversas fuentes y la que producen sirve a distintos usuarios y propósitos. A lo largo de toda la red –y de todas las redes– se pueden observar distintos centros de acopio y síntesis de información; la red sirve para generar comunicaciones que orientan y coordinan las acciones.

La siguiente tabla ilustra lo anterior:

Nodo	Información que produce	Información que utiliza	Síntesis que produce y comunica
Escuelas y centros escolares	Estadísticas de matrícula, asistencia, repitencias, gastos, etc. Programaciones curriculares; requerimientos de materiales; Evaluación de logros; Planificación de actividades.	Comparativos de estadísticas regionales y comunales para diagnósticos; mapas escolares; costos; presupuestos; etc. Resultados de pruebas nacionales; Normativas de política	Proyecto institucional
Municipios	Síntesis estadísticas a nivel municipal	Planificación de las escuelas a fin de coordinar acciones;	Planes comunales coordinando las acciones comunes de los Proyectos institucionales
Universidades u organismos de investigación	Investigaciones; Evaluaciones de proceso; Innovaciones	Otras investigaciones nacionales y mundiales (REDUC y ERIC); informaciones locales, regionales, nacionales	Propuestas metodológicas; Innovaciones; Nuevas orientaciones de perfeccionamiento y formación de docentes, etc.
Estados, provincias o regiones	Síntesis estadísticas	Planificaciones regionales; programas de infraestructura	Planes regionales; focalizaciones, programas de inversiones
Nación	Síntesis nacionales, regionales, comunales de estadísticas; Medición de la calidad; Costos; recursos; etc. Normativas políticas y curriculares	Estadísticas provenientes del nivel escuela respecto de los flujos de alumnos, los recursos, etc. Resultados de investigación nacionales e internacionales.	Políticas nacionales; Marcos curriculares; Recomendaciones técnicas; Programas especiales; Informes sobre acceso, equidad, calidad, etc. Estadísticas nacionales.

Desde el punto de vista de las tecnologías de la información, los niveles nacionales y centrales son los que sintetizan las informaciones a mayor escala. Especialmente en el nivel nacional se mantienen las exigencias de producir y mantener las bases de datos con estadísticas actualizadas, y a la información sobre las matrículas y flujos se une hoy la necesidad de datos con los resultados de las mediciones de calidad de la educación en las escuelas.

Disponer de esa información supone también la capacidad de procesarla, al menos en tres direcciones. De una parte, para elaborar estudios y análisis prospectivos que permitan ir anticipando la evolución y necesidades futuras del sistema; por otra, para producir información “amistosa” utilizable por los demás niveles/nodos de la red y finalmente para entregar síntesis comunicables para discusiones de políticas. Las nuevas modalidades de funcionamiento en red de las instituciones de educación demandan, a lo largo de los nodos de la red, el dominio de las tecnologías de información como herramientas auxiliares de los procesos de formulación e implementación de políticas y de toma de decisiones. Los actores que intervienen directamente en la gestión son quienes necesitan contar con mejores dominios de las tecnologías de información.

Los equipos técnicos deben dominar el conjunto de esas tecnologías de información, especializando a algunos de sus miembros en los programas que no son de uso cotidiano (de presentaciones, por ejemplo). Individualmente, cada miembro del equipo debe tener dominio pleno de un procesador de texto y un programa de planillas de cálculo. Pretender trabajar en gestión (a cualquier escala: nacional, estadual, provincial, municipal y de escuela) y no dominar un programa de planilla de cálculo equivale a pretender ser cirujano y no dominar el bisturí.

Al mismo tiempo, los equipos deben ir constituyéndose en escuelas de analistas de políticas. Ello supone un dominio acabado de los principales temas de la agenda del campo a nivel nacional, regional (en América Latina y el Caribe) y mundial; supone conocimientos de los debates y polémicas del campo y de los resultados de las últimas investigaciones pertinentes para políticas. Se utiliza el vocablo “escuelas” para hacer notar que tampoco en este caso se exige que todos los funcionarios de las unidades técnicas lleguen a ser analistas de políticas, pero es deseable que dos o tres de sus miembros más antiguos y de mayor jerarquía (interlocutores de las autoridades) tengan esas competencias y las vayan transfiriendo a los miembros más jóvenes del *staff*.

Finalmente, cada centro educativo debe tener amplia capacidad técnica de comunicación con los otros puntos a lo largo de toda la red. En este marco, la interconexión de las escuelas a través de Internet se vuelve vital, siempre y cuando la comunicación sea asunto que atañe a todo el establecimiento como parte de la formulación e implementación de su proyecto institucional y de las comunicaciones de rutina.

**JUEGOS DE SIMULACIÓN Y CONVERSACIONES PARA LA ACCIÓN. UN CAMBIO
DE ESTILO APUNTANDO AL FUTURO**

En materia de entrenamiento, la computación personal ha posibilitado la introducción de los juegos de simulación para el diseño de políticas, la planificación y la gestión. La capacidad de almacenamiento y procesamiento de información permite que se modelen matemáticamente las relaciones que existen entre un conjunto de variables controlables y sus efectos. Por ejemplo, entre las inversiones que se realizan para la construcción de aulas, laboratorios y talleres y los aumentos en la cobertura; o las relaciones existentes entre las inversiones en libros de textos gratuitos, mejoramiento del currículo y entrenamiento de profesores y la calidad de la enseñanza.

Sin embargo, lo más interesante es que se pueden formular modelos más complejos en los cuales también hay efectos de las inversiones en laboratorios y talleres sobre la calidad de la educación; o efectos (negativos o positivos) de un efecto sobre otro, por ejemplo de la ampliación de la cobertura sobre la calidad.

Los modelos de simulación en computador permiten crear virtualmente relaciones multicausales de modo sistémico, posibilitando un tipo de observación holística, totalizante, de las distintas variables y sus múltiples efectos. Además, el conjunto de todas las variables y sus efectos se relaciona con la variable tiempo (en rigor, una meta-variable, pues afecta a todas las demás), permitiendo también una observación de los efectos en el transcurso de determinados períodos (dos años, cinco años, veinticinco años, por ejemplo).

En América Latina se han aplicado y desarrollado algunos juegos de simulación especializados para planificadores, tomadores de decisiones, diseñadores de currículo y directores de establecimientos educativos.

En 1994 la Oficina Regional de Educación de la UNESCO elaboró el juego de simulación “Una nueva oportunidad”. Desde entonces se ha utilizado en los talleres de formación de planificadores que la misma Oficina Regional ha organizado en Santiago, modelándose las hipótesis clave del libro de la UNESCO y CEPAL “Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad”. El juego incluía numerosas bases de datos incorporadas en el programa, una de las cuales contenía el citado libro.

En 1996, la UNESCO elaboró el juego de simulación “Cimentando el porvenir”, destinado al entrenamiento de diseñadores de currículos en el área de la educación sexual. En este caso, los jugadores deben discutir los objetivos, contenidos, metodologías y materiales de educación sexual y prevención del VIH/SIDA en un país ficticio. Las decisiones deben considerar variables políticas y culturales, tales como la sensibilidad de las iglesias del país en la definición de su currículo.

Este juego y el siguiente marcan un cambio de los destinatarios de los mismos y así como “Cimentando el porvenir” tuvo como destinatarios a planificadores y programadores de currículo, el siguiente –denominado “Escuela anhelo”, elaborado en 1997– tuvo como receptores a los directores de escuela.

El juego de simulación “Escuela anhelo” fue elaborado con miembros del equipo de planeación estratégica de la Secretaría de Educación del Estado de Chihuahua, con el fin de entrenar directores en la elaboración de proyectos de establecimientos escolares. El juego consiste en la elaboración de un programa estratégico bienal en una escuela aquejada por problemas de deserción, repitencia, falta de relevancia y gestión deficiente. Los jugadores, consultando bases de datos con información estadística, deben ser capaces de elaborar un diagnóstico de la situación y determinar qué factores pueden estar influyendo en el comportamiento que arrojan las cifras para, a continuación, seleccionar estrategias orientadas a minimizar los efectos negativos registrados y cambiar la situación. El modelo subyacente en este juego relaciona diversas acciones programáticas con efectos en las principales variables. Los valores de las relaciones los obtuvo el equipo mexicano a partir de revisiones de literatura y de la experiencia en el Estado de Chihuahua. La UNESCO tiene previsto elaborar juegos de simulación semejantes en diversos países de la región, orientando su acción hacia el entrenamiento de directores de escuela.

El juego de simulación “Escuela anhelo” ejemplifica bien lo que se espera de las escuelas en el futuro inmediato: capacidad de análisis de información estadística y documental para determinar cuáles son los problemas que impiden o limitan el aprendizaje de sus alumnos; conocimientos de los principios y modelos curriculares en operación, y conocimiento de las políticas, innovaciones y ofertas de acción que permitirían postular acciones para superar esos problemas. Todo ello elaborado en un proceso de construcción colectiva del proyecto institucional.

REFERENCIAS

- ABRAHAM, MIRTHA; ALFREDO ROJAS. 1997. *La investigación educativa en Iberoamérica*. En: Revista de Educación N° 312, pp. 21-42. Madrid, España.
- BONAMI, MICHEL; GARANT, MICHELE. 1994. “Innovación y gestión de establecimientos escolares”. Estudio Preliminar. Santiago, Proyecto MECE.
- CASSASUS, JUAN. 1998. *Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿Mitos o realidades?* Santiago, mimeo, 1998.
- McMEEKIN R.W. 1998. *Estadísticas educativas en América Latina y el Caribe*. B.I.D, Washington.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTO (Ed.). 1994. Seminario-Taller Internacional Desconcentración y Descentralización le la Educación. Asunción, Paraguay.
- PRAWDA, JUAN. 1984 *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*. Colección Pedagógica Grijalbo, México.

- RAMA, GERMÁN. 1997. *¿Cuáles son los problemas de un Ministerio de Educación?* En Boletín del Proyecto Principal de Educación N° 44. UNESCO, Santiago, Chile. Diciembre de 1977. Pp. 78-83.
- REIMERS, FERNANDO. 1991. *Educación para todos en América Latina en el siglo XXI: Los desafíos de la estabilización y el ajuste para la planificación educativa.* CINTERPLAN, Caracas.
- ROJAS, ALFREDO; PATRICIO CARIOLA. 1996. *Latin American Information and Documentation Network (REDUC); Capacity Building Review.* En: Education Research in the South. An initial Review. UNESCO, BIE. Ginebra.
- SCHIEFELBEIN, ERNESTO; JORGE VALENZUELA y EDUARDO VÉLEZ. 1994. *Factores que afectan el rendimiento académico en la educación primaria. Revisión de la literatura en América Latina y el Caribe.* En: Revista Latinoamericana de Innovación Educativa. OEA.
- TORRES, JUAN CARLOS; DUQUE, HORACIO. 1994. “*El proceso de descentralización educativa en Colombia*”. Santafé de Bogotá. Revista Colombiana de Educación. CIUP, Colombia.
- UNESCO, 1996. *Situación Educativa en América Latina y el Caribe.* UNESCO, Oficina Regional de Educación. Santiago, Chile.

II. Estudios de casos sobre la reforma de la gestión en América Latina

La gestión pública de la educación argentina: aspectos de la relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades

*Cecilia Braslavsky**

El propósito de este artículo es ofrecer una visión de la dinámica de la gestión del sector público de la educación argentina relativamente diferente de la habitual. Esta visión aborda en dos perspectivas. Por un lado en la perspectiva de la investigación, pero por el otro también en la acción.

El texto está organizado en cinco apartados. El primero se refiere al modelo originario de gestión pública de la educación argentina. El segundo, a la transi-

* Directora General de Investigación y Desarrollo del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina. Profesora Titular del Departamento de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Los análisis vertidos en este artículo son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen a las instituciones en las que se desempeña. Se agradecen las lecturas y comentarios académicos de Silvina Gvirtz y el insustituible apoyo técnico de Javier Cofiño.

ción de ese modelo originario al actual. El tercero y cuarto apartados intentan caracterizar al modelo actual. En el quinto y último se presentan, finalmente, algunas reflexiones acerca de su desarrollo futuro. El conjunto del artículo se centra en aspectos de la relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades. La elección de estos aspectos se vincula a la necesidad de dar cuenta de la complejidad de la institucionalidad republicana en el sector educación, abordando análisis que superen el sesgo de una parte importante de la producción académica predominante. Ese sesgo consiste en analizar la gestión pública del sector educación como una práctica exclusivamente determinada por las decisiones del Estado nacional. Nuestra hipótesis es que, si bien el Estado nacional sigue siendo probablemente el más dinámico dentro de los tres principales actores estatales del sector, ese dinamismo está fuertemente asociado a una lógica de reconstrucción de la dinámica entre esos tres actores. Las políticas, estrategias y acciones del Estado nacional parecen más bien iniciar, acelerar-desacelerar, inhibir o promover procesos; pero no los determinan en forma lineal, como causas únicas de efectos idénticos en todo el territorio del país, ya que en esos territorios también operan otros poderes públicos. Por esa razón parece indispensable comenzar a abordar la cuestión de la gestión pública del sector educación de una manera más compleja y abierta.¹

EL MODELO FUNDACIONAL DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN ARGENTINA: LA SUPERPOSICIÓN DE PODERES Y EL PREDOMINIO DE LA “COMPETENCIA”

La educación pública argentina tuvo un modelo fundacional de gestión que se caracterizó por una peculiar tensión entre una proclama federal y una realidad mixta –federal y unitaria– inorgánica, no complementaria.

De acuerdo con la Constitución Nacional, la educación primaria debía estar a cargo de los gobiernos provinciales. El artículo 5 de la Constitución Nacional de 1853/60² dice al respecto:

“Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”

¹ Al respecto puede verse el trabajo de Tiramonti, G. (1996).

² La Constitución fue reformada en 1860, 1866, 1898 y 1957. La última reforma constitucional es de 1994. Este artículo se mantiene sin reformas.

A pesar de lo específica de la Constitución respecto del gobierno de la educación primaria, el Estado nacional intervino en él activamente. Debido en parte a que las provincias no contaban con suficientes recursos para garantizar la educación primaria, se dictó en 1905 la Ley Lainez. Ella posibilitó al Estado nacional crear escuelas primarias nacionales en aquellas provincias que lo solicitasen. Así, se abrió paso a la presencia del Estado nacional también en la provisión y gestión directa de la oferta de servicios de educación primaria.

Por otra parte, desde la perspectiva constitucional, la responsabilidad por la provisión de oportunidades de educación secundaria quedó en un espacio de ambigüedad. La Constitución Nacional de aquel entonces, recién reformada en lo que a estos aspectos se refiere en 1994, sólo indicaba, en su artículo 67 inc. 16, que el Gobierno nacional debía hacerse cargo de “dictar planes de instrucción general”. Frente a la ausencia de leyes referidas al conjunto del sistema educativo, esto fue siempre interpretado como el deber de garantizar la educación secundaria (Bravo, H. F. 1972).

Esta resultó en realidad una interpretación curiosa, más vinculada a la voluntad política y a la necesidad de incentivar la creación de establecimientos que se encargasen de formar a los funcionarios públicos de un Estado nacional en proceso de expansión y legitimación, que al espíritu federal del pacto fundacional de la República.

En los hechos el Estado nacional se hizo cargo en un comienzo de garantizar la oferta de oportunidades de educación secundaria y de la formación docente, pero poco a poco también de fundar escuelas primarias en aquellas provincias en las cuales los estados provinciales no avanzaban a la suficiente velocidad. Por otra parte también las provincias fueron fundando con el tiempo escuelas secundarias e institutos de formación docente.

Las municipalidades, por su parte, nunca tuvieron en el período republicano una fuerte presencia como prestadoras de servicios educativos. En cierta medida puede afirmarse que tuvo lugar una suerte de retracción respecto de cierto protagonismo inicial de ese nivel de la gestión pública en las primeras décadas del siglo pasado (véase Newland, C., 1996). Esa retracción parece haber sido motivada por la fortaleza del liderazgo del Estado nacional y por la vocación también centralizada de los estados provinciales. Ni el Estado nacional ni los estados provinciales tuvieron una concepción de coparticipación o cesión de poder hacia abajo a través de la potenciación de los actores locales.

Como consecuencia de la mutua intromisión en espacios jurídicamente reservados al otro y de la exclusión de las municipalidades, se fueron estableciendo entre el Estado nacional y los estados provinciales relaciones predominantemente competitivas en el sentido de que, ambos, se fueron ocupando de la prestación de más o menos los mismos servicios. Pero, por otra parte, el tipo de competencia establecido fue bastante particular, ya que fue una suerte de competencia en la

ignorancia de las características de los servicios prestados por el otro. Debido a la ausencia de sistemas integrados y transparentes de información y de evaluación de la calidad de la educación, existieron –por ejemplo– muy pocas situaciones de comparación y de referencia mutua basadas en información comparable, válida y confiable, más allá de las apreciaciones poco sistemáticas e informales llevadas a cabo por los usuarios de los diferentes servicios.

En cierto sentido podría formularse la hipótesis de que el modelo fundacional de gestión pública de la educación argentina, derivado de una centralización ejecutiva parcial, puede caracterizarse como de “competencia boba”³

La “competencia boba” sería la tendencia a competir sin una ponderación de las ganancias y pérdidas que se obtienen en esa competencia. Se afirmaría en lo que, a veces orgullosamente, algunos protagonistas denominan “la prepotencia de la acción”. Dicha prepotencia garantizó ciertos logros en condiciones difíciles. Pero en esa configuración resultó particularmente complejo –y en algunos casos prácticamente imposible– producir un imprescindible fortalecimiento institucional en beneficio de un sistema que lograra mayores, más persistentes y equitativos impactos de la acción en la prestación.

Entre aquellos logros cabe mencionar en particular la formación docente y la universalización de la educación primaria, así como la iniciación de la oferta de la educación media y, más adelante, la gestión de la educación técnica.

Entre los múltiples indicadores de ausencia de fortalecimiento institucional pueden mencionarse la persistencia de culturas institucionales diferentes en el gobierno de la educación nacional y en el gobierno de la educación de cada provincia y no siempre convergentes; la primera, más tendiente a la “modernidad” y las segundas más heterogéneas.

De hecho, el impacto del modelo fundacional de gestión pública del sistema educativo argentino parece haber sido la configuración de un conglomerado de establecimientos, institucionalmente débil y con modestas posibilidades de ofrecer servicios de calidad razonable para el conjunto de la población, aun cuando en su seno algunos segmentos pudieran, durante un cierto, período garantizar cuotas de esa calidad para los sectores de las clases altas, medias y populares ascendentes.⁴

Entre otros problemas, el modelo de gestión fundacional dejó instalada una caótica red de establecimientos educativos con localizaciones y tamaños poco

³ El concepto de “competencia boba” se utiliza parafraseando al concepto de “anomia boba” propuesta por Carlos Nino (1994). La situación caracterizada por Bravo (1972) como descentralización normativa y centralización ejecutiva, perduró durante casi cien años. En una sociedad con fuerte vocación por un “Estado de derecho”, tal situación hubiera sido insostenible.

⁴ Sobre los problemas que plantea la relación educación y democratización puede verse el artículo de Benavot (1996).

adecuados a las características de la demanda, como para ofrecer una educación de calidad para todos con una inversión eficiente (Cosse, G., 1997).

Entre 1960 y 1992 tuvo lugar una incipiente emergencia de lógicas disruptivas respecto del modelo fundacional. La progresiva enajenación de responsabilidades del Estado nacional respecto de la educación y la consecuente ausencia de planificación estratégica que tuvo lugar durante la mayor parte de los gobiernos militares del período agravaron el problema.

LA TRANSICIÓN DEL MODELO FUNDACIONAL HACIA UN MODELO CON DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE RESPONSABILIDADES

En la década de los 60 comenzaron a desarrollarse cambios significativos en el modelo de gestión del sector. Esos cambios iban a tener luego un fuerte impacto en la gestación de nuevas tendencias en la relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades.

El primero de esos cambios, el más visible y sobre el cual se ha escrito más (Paviglianitti, N., 1988; Kisilevsky, M., 1990; Tiramonti, G. 1994) consistió en la transferencia de los servicios administrados por el Estado nacional a los estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Esta transferencia fue llevada a cabo a partir de un gobierno militar y en el contexto del paradigma hegemónico según el cual la descentralización de los servicios educativos devendría inexorablemente en una mayor eficiencia⁵. Esta primera transferencia se realizó sin fondos. Esto quiere decir que las provincias tuvieron que hacerse cargo de la prestación, ya fuese con recursos propios o provenientes de los fondos de impuestos nacionales coparticipables.

En 1992, durante la vigencia de un gobierno constitucional y en el contexto de mayor aceptación por un lado y de debilidad en la racionalización del paradigma hegemónico acerca de la descentralización, por el otro, se transfirieron los establecimientos de educación secundaria y los institutos de formación docente de la gestión nacional a la provincial. Pese a que en la opinión pública se instaló la idea de que esta segunda transferencia también se realizó sin recursos, esto no

⁵ Como observa Alcántara Sáez (1997), la descentralización integra dos interpretaciones que, a veces, se dan complementariamente. “La primera, de carácter funcional, se refiere a aquellos procesos que afectan a la distribución de funciones en el orden administrativo y en la gestión pública. La segunda, de carácter espacial, concierne a la ‘federalización del poder’. Mientras que la lógica que invade la primera línea se sitúa en la búsqueda de eficiencia, teniendo que ver con aspectos clásicos de la reforma del Estado, la lógica de la segunda se inserta en la democratización del Estado y en la búsqueda, por tanto, de una mayor dosis de legitimación en los niveles intermedios” (pág. 148).

fue tan así. Las provincias habían aumentado significativamente el nivel de los montos coparticipables y los gobernadores del momento aceptaron hacerse cargo del financiamiento de los servicios utilizando esa disponibilidad (Narodowski, P. 1995). Sin embargo ese hecho habría significado la pérdida de un cierto volumen de recursos para el sector y significó, sin duda, que los fondos para la educación quedaran subsumidos en los fondos generales de las provincias, con lo cual su uso para esta finalidad se hizo incierto. En los hechos esto produjo ciertos desajustes derivados, fundamentalmente, de la debilidad en la capacidad de gestión del sector educación de numerosas administraciones provinciales y de la necesidad de equiparación de niveles salariales muy diferentes entre algunas instituciones que históricamente eran de origen nacional y otras de origen provincial y en las que se ofrecía el mismo servicio.

El segundo cambio consistió en la reaparición de la gestión pública municipal en la prestación de los servicios educativos. En un primer momento, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se hizo cargo de los servicios transferidos que funcionaban en su territorio. Ya con la reasunción del desafío democrático, otras municipalidades fueron asumiendo por su propia iniciativa diferentes responsabilidades en el sector. La Municipalidad de Córdoba, por ejemplo, creó una serie de establecimientos en los barrios populares. La Municipalidad de Mar del Plata encaró servicios relevantes. La Municipalidad de Olavarría articuló diversos servicios y creó jardines de infantes. En cierto sentido esa emergencia del poder municipal en la prestación de servicios educativos fue casi clandestina.

Probablemente esa actitud se asocie a la falta de discriminación analítica propia de algunos discursos y representaciones de los primeros años de la institucionalización democrática, de acuerdo a los cuales la intervención municipal sería idéntica a la privatización de los servicios y ambas cuestiones malas “en sí” y no susceptibles de evaluación, de acuerdo a sus características y a la previsión de su impacto en la calidad, equidad y eficiencia de los servicios. Ese contexto de pobreza de insumos para una más aguda reflexión en la acción y la falta de hábito de participación de los responsables de gestión en la acción parecen haber llevado a los impulsores de la emergencia de las municipalidades en el escenario de las prestaciones educativas a minimizar la difusión de sus actos y, más aún, la promoción de una profunda discusión pública respecto de su conveniencia, de las mejores condiciones para su realización y de los límites de sus posibilidades.

La tercera característica de esta nueva etapa en la gestión del sistema educativo podría denominarse de incipiente fortalecimiento de la capacidad de auto-administración de los establecimientos educativos. La dictadura militar argentina llevó a cabo entre 1976 y 1983 una política educativa que, desde cierta perspectiva, podría denominarse opaca o negativa. Esta denominación podría mostrar tres características. En primer lugar la falta de definición clara, pública y transparente de políticas respecto de una cantidad de cuestiones. En segundo lugar el

mantenimiento de normativas referidas a la gestión cotidiana de los establecimientos, a excepción de aquellos en los que todos los gobiernos autoritarios lo hacen: fundamentalmente prohibir teorías y autores y enfatizar el control disciplinador (Tedesco, J. C., R. Carciofi y C. Braslavsky, 1985). En tercer lugar la falta de provisión de recursos para llevar adelante procesos de acompañamiento, promoción y supervisión pedagógica. En ese contexto numerosos establecimientos parecen haber comenzado a tomar decisiones por sí mismos, aun cuando la mayoría siguiese haciendo lo que estaban acostumbrados a hacer, desde siempre, a través de una modalidad de cumplimiento rutinizado de actividades, con pérdida del sentido de los fines (Braslavsky, C., 1993).

Un ejemplo de autonomización de hecho de las instituciones de gestión estatal sería la formalización de contratos verbales de trabajo entre las directoras de establecimientos públicos y las maestras y maestros que, de acuerdo a las normas, tienen la posibilidad de ocupar determinados cargos. En algunos establecimientos al llegar el candidato nominado para ejercer cierta posición de acuerdo a los procedimientos vigentes, las autoridades les presentaban –y les siguen presentando– el proyecto del establecimiento. Le planteaban –y lo siguen haciendo– cuáles son las prioridades y la mecánica de trabajo y pactan con el candidato o candidata la asunción de la posición que legalmente le corresponde o diseñan una estrategia para que otro acceda a la misma y él tenga otra alternativa.

El cuarto cambio en el modelo de gestión de la educación consistió en una dinamización del sector privado. Esa dinamización no pasó necesariamente por la creación de un mayor número de establecimientos –que también tuvo lugar– sino por la diferenciación. Durante el período militar se crearon numerosos establecimientos privados no confessionales como alternativa para una socialización más democrática de los hijos de las capas medias. Esos establecimientos introducen, aun en mayor medida que los establecimientos públicos a los que se hacía referencia en el párrafo anterior, un modelo autogestionario que llegó a incluir como práctica la violación permanente de normas rígidas de funcionamiento, sólo comprensible en el contexto de la peculiar cultura política del país. En esos establecimientos se comenzó a organizar la vida cotidiana con mayores márgenes de libertad y modalidades bastante diferentes de las propias tanto de las instituciones de gestión estatal como de grupos significativos de establecimientos religiosos, en los cuales los principios de jerarquía y cumplimiento del orden y de las normas tienen una presencia fundamental.

Como resultado de esas cuatro tendencias, hacia 1984 cada vez más cada escuela tenía sus peculiaridades y lo que allí sucedía podía tener poco que ver con lo que sucedía en otra⁶. Las indudables similitudes parecen haberse manteni-

⁶ Al respecto puede verse Krawczyk, N., 1989.

do más por la reproducción permanente de culturas escolares gestadas en la etapa fundacional, que por la acción coherente y consistente de quienes conducían la educación pública. En consecuencia, por ejemplo, cada vez más los circuitos diferenciados de prestación de servicios para alumnos de diferentes sectores sociales eran autogenerados por los mismos establecimientos educativos (Krawczyk, N. 1989). Las escuelas primarias buscaban alumnos de ciertos jardines de infantes y no los aceptaban de otros, las secundarias buscaban alumnos de ciertas primarias y no los aceptaban de otras. La regulación pública y la “sistematización” de la prestación desde los distintos organismos estatales se habían debilitado fuertemente.

Desde 1984 hasta 1992 la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y varias provincias argentinas recuperaron cierta capacidad de regulación, “sistematización”, orientación y supervisión del conjunto de los servicios educativos; pero el costo inicial fue una mayor diferenciación del sistema nacional como tal. Durante esos años prácticamente no existió ninguna relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades. El Consejo Federal de Educación, supuestamente encargado de promoverla, pasó por una etapa de baja productividad, signada por reuniones de trabajo y asambleas en las cuales los representantes del Estado nacional y de las provincias parecían boicotearse mutuamente. El Estado nacional, mientras tanto, se ocupaba fundamentalmente de “sus” propios servicios: los establecimientos de educación secundaria y de formación docente que aún no habían sido transferidos.

Sin embargo, con lentitud y dificultad, ese mismo Estado nacional comenzó a diseñar algunos dispositivos para orientar y apoyar al conjunto del sistema educativo. Se llevaron a cabo algunos estudios acerca de la gestión del sector. Se planteó e inició una estrategia para evaluar la calidad de los servicios. Se comenzaron estudios para lanzar alternativas de capacitación docente a distancia y para reconstruir la perdida capacidad de informar acerca de las tendencias cuantitativas de la oferta y de su utilización (Paviglianitti, N., 1988; Lafourcade, P., 1988 y Bertoni, A.N.L. de, 1988). Con estos primeros pasos se abrió el camino para una diferenciación funcional entre ciertas responsabilidades que debían ser cumplidas por los estados provinciales y otras por el Estado nacional.

La culminación del proceso de transferencia fue –a nuestro modo de ver– el hecho que permitió avanzar en esa diferenciación funcional con mayores niveles de articulación, mayor capacidad de orientación general y la oportunidad para el establecimiento de nuevas relaciones entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades; con la oportunidad al mismo tiempo de legitimar, profundizar y apoyar las estrategias de autoadministración en lento proceso de conquista por establecimientos públicos y privados.

LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN DE 1993: PROFUNDIZACIÓN Y LEGITIMACIÓN DE UNA PROPUESTA DE DISTRIBUCIÓN RACIONAL DE FUNCIONES ENTRE LOS DISTINTOS NIVELES DEL ESTADO

Después de un largo y complejo debate se promulgó en 1993 la primera Ley Federal de Educación del país. La misma tiene varias características que legitiman y acicatean una cierta distribución racional de funciones entre el Estado nacional y los estados provinciales.

En primer lugar, es la primera ley que se ocupa de todos los niveles del sistema educativo argentino. Esto facilita la reflexión y la realización de propuestas referidas no a quién se tiene que ocupar de cada nivel, sino a qué debe resolver cada uno de los niveles de gobierno de la educación argentina.

En segundo lugar promulga la gestación de un nivel inicial con un último año obligatorio, de una educación general básica obligatoria de nueve años y un nivel polimodal postobligatorio de tres años; pero no define nada respecto a cómo tiene que ser la estructura organizativa para prestar la educación general básica. Con esto abre las puertas para encarar una reorganización integral de la oferta de servicios, heredada del modelo fundacional irracional y fuertemente desactualizado en relación con los cambios demográficos y de todo tipo que se habían ido desarrollando en el país. La coexistencia de numerosos prestadores desarticulados no permitía encarar esa reorganización.

En tercer lugar ofrece elementos para reestructurar la relación entre el Estado nacional y los estados provinciales, dejándole al Estado nacional funciones de fijación de políticas, compensación de desigualdades socioeconómicas, información, investigación, evaluación y promoción pedagógica; pero a su vez estableciendo mecanismos de decisión que implican un fuerte reconocimiento del papel de las provincias en la concertación de las políticas a fijar. Dicho reconocimiento se da en la centralidad que adquiere el Consejo Federal de Cultura y Educación a través de las funciones que se le atribuyen. En cierto sentido la Ley Federal de Educación significa una reactualización de la proclama federal, pero se hace cargo al mismo tiempo de la necesidad de articulación nacional a través de la promoción de una propuesta diferente de complementariedad de funciones entre el Estado nacional y los estados provinciales.

En cuarto lugar resulta curiosa la autocensura de los propios sectores “estatistas modernizadores”⁷ en lo que se refiere a la posibilidad de participación de las municipalidades en la gestión de la educación. Dicha autocensura parece deberse a las mismas razones por las cuales las municipalidades que en los años previos

⁷ Denominamos así a los sectores que proponen un papel relevante y protagónico para el Estado nacional, aunque diferente al rol que el Estado docente jugó en décadas anteriores.

habían comenzado a hacerse cargo de ciertas prestaciones, lo hacían con el bajo perfil ya señalado.

A partir de la sanción de la Ley Federal de Educación comienza, realmente, a construirse una dinámica entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades.

Una interpretación característica de las actuales tendencias educativas argentinas consiste en calificarlas *in toto*. La realidad tiende a ser presentada sin matices ni diferencias ni tendencias en conflicto.⁸ Se expone –tal vez demasiado rápidamente– acerca de “El” modelo neoliberal, neoconservador, del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, privatizador, descentralizado o lo que fuere. Estas aproximaciones tienen, desde nuestra perspectiva, cuatro supuestos discutibles. El primero es que existe un modelo provisto externamente. El segundo es que ese modelo es adoptado plenamente por quienes toman las decisiones. El tercero es que hay una fuerte correspondencia entre “El Modelo” adoptado y la realidad. El cuarto es que la realidad es homogénea.

En la realidad parecería que se va armando un modelo de gestión propio, que responde en parte a la propuesta de distribución de funciones prevista por la ley y en parte a la percepción que tienen el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades de qué tienen que hacer y de cómo lo hacen; y que –además– tiene sesgos diferentes en distintos temas de gestión y en cada provincia.

**LA HIBRIDACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO NACIONAL,
LOS ESTADOS PROVINCIALES Y LAS MUNICIPALIDADES EN LA GESTIÓN
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN**

En principio el actual estilo de gestión de la educación argentina podría caracterizarse como “híbrido”.

Actualmente el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades se relacionan entre sí en torno a la prestación educativa de maneras muy diferentes. Un primer análisis permite distinguir al menos cuatro tipos de relaciones. Denominaremos a la primera de ejecución descentrada de programas gestados, inventados y financiados por el Estado nacional; a la segunda, de concertación intergubernamental federal; a la tercera, de cooperación técnico-profesional y a la cuarta de concertación intergubernamental de base local.

Los cuatro tipos de relaciones señalados son novedosos en contraste con los previos, sobre todo con el que hemos dado en llamar de “competencia”, predomi-

⁸ Respecto de los problemas que presenta este tipo de análisis puede verse el reciente trabajo de Patterson (1997).

nante durante el largo período de desgaste del modelo fundacional y con la constelación de tipos de relaciones vigentes desde la década de los '60.

Aparentemente, cada uno de los cuatro tipos de relaciones emergentes, luego de la promulgación de la Ley Federal de Educación, se ha desarrollado más con referencia a una política. Aparentemente también, cada uno de ellos ha sido promovido por perfiles de conducción con ciertas peculiaridades y referentes (Braslavsky, C. y G. Cosse, 1997). Ninguno de los cuatro tipos señalados existe en estado puro. En todos los casos su denominación y características tienen que ver con sesgos predominantes, pero no exclusivos ni excluyentes.

La ejecución descentralizada de programas nacionales

La ejecución descentralizada de programas inventados y gestionados por el Estado nacional parece predominar como forma de llevar adelante políticas compensatorias, financiadas por el Estado nacional. El denominado Plan Social Educativo y otras políticas compensatorias que garantizan una significativa renovación de la infraestructura y del equipamiento pedagógico-didáctico de las escuelas más pobres del país, constituyen ejemplos exitosos de gestión descentralizada. El contenido de las políticas y una parte muy significativa del contenido de los materiales y de los procedimientos que se producen para hacerlas efectivas se definen a nivel del Estado nacional, que se conecta directamente con establecimientos educativos, seleccionados por los gobiernos respectivos, para garantizar la llegada de los fondos y de los materiales.

De acuerdo con testimonios de los responsables políticos de estos programas y con evidencias empíricas también respecto de otros aspectos que van más allá de la selección de escuelas, se solicitan insumos a las autoridades provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires para tomar decisiones. Algunos representantes de gobiernos provinciales enfatizan las situaciones en las que esto no sería así. En numerosos casos se convoca a miembros de las gestiones provinciales para ejecutar parte de las acciones. En otras ocasiones se financia con recursos nacionales a funcionarios que trabajan a nivel provincial.

Luego de la fría descripción precedente de esta modalidad de relación entre el Estado nacional, los estados provinciales, las municipalidades y las escuelas, podría hipotetizarse que tiene lugar la reconstrucción de algunos aspectos de la gestión centralista tradicional a la francesa, o a la prusiana, que –por su parte– están siendo objeto de una intensa revisión conceptual y de reformas en sus países (véase por ejemplo para el caso alemán Bildungskommission NRW, 1995). Sin embargo, en el contexto argentino no habría que subestimar el valor de una reconstrucción con cierto parecido de familia con aquélla.

En los últimos 40 ó 50 años de la historia educativa del país, el Estado nacional había ido enajenando cuotas altamente significativas de sus responsabi-

lidades directas en relación con los servicios, incluso propios. Pagaba los sueldos, dictaba algunas normas, que muchas veces no llegaban a las escuelas en forma directa, sino a través de cadenas telefónicas, sus inspectores no visitaban los colegios bajo su dependencia (Braslavsky, C. y G. Tiramonti 1990), y se había desentendido de la provisión de equipamiento y de la renovación de la infraestructura.

Esto significa, insistimos, que la existencia y administración desconcentrada de recursos para infraestructura y equipamiento y la realización de actividades pedagógicas que acompañan la llegada de ese equipamiento, lejos de ser tradicional, constituye una enorme innovación, que puede ser necesaria también en otros países de América Latina. Constituye, además, una innovación que tiene raíces en las representaciones de una parte significativa de la población y de grupos que construyen opinión en el país respecto de qué, quién y cómo debe ejecutar políticas educativas. Constituye, en consecuencia, la asunción realista de la realidad educativa, de expectativas de los actores, de las características del aparato estatal y del sistema político argentino.

En el caso argentino y probablemente de otros muchos países de América Latina, es necesario resolver al mismo tiempo desafíos que en los países europeos –y en Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos o Canadá– se resolvieron hace muchos años y otros de aparición reciente. Uno de los más recientes es cambiar el modelo de gestión centralizado como una manera de facilitar el fortalecimiento de la sociedad civil; la potenciación de las capacidades de las personas y obtener mejores procesos sociales. Pero uno de los más antiguos es dotar de libros de texto y de condiciones básicas de infraestructura a las escuelas. Cambiar el modelo de gestión y las representaciones de su pertinencia y de su supuesta imposibilidad o inconveniencia de reemplazo es un proceso lento. La provisión de libros de texto y de condiciones básicas de infraestructura debía garantizarse muy rápidamente. Por eso fue tal vez imprescindible apelar a una modalidad de gestión razonablemente conocida, aunque desde hacía tiempo pocas veces bien cumplida.

Hacia 1993 y por cierto todavía ahora, aunque ya con conflictos y contradicciones, en el imaginario de grupos significativos de la sociedad argentina, tales como los docentes, especialmente aquellos empleados en el sector público y las mismas capas medias –aun cuando manden a sus hijos a las escuelas provinciales o privadas–, el Estado nacional debía hacerse cargo de resolver los problemas de la educación argentina. Pero, además, la estrategia a través de la cual los debía resolver era en la mayoría de los casos asociada a la intervención directa o, a lo sumo, desconcentrada y casi excluyente.

La gestión desconcentrada a cargo de una administración en razonable proceso de profesionalización, como la del Ministerio de Educación de la Nación, parece haber evitado un abuso clientelar de los recursos disponibles desde algu-

nos aparatos burocráticos provinciales, más atrasados en sus procesos de profesionalización.

El éxito de su gestión seguramente influyó en los procesos de mejoramiento en los resultados de lengua y matemática de los chicos que asisten a las escuelas en provincias con mayor porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas.

En efecto, si bien las mejoras en los logros de aprendizaje de los alumnos seguramente no se deben en modo exclusivo a las inversiones en libros e infraestructura (y algunas primeras evidencias indicarían que están también asociadas a diferentes estilos de gestión pedagógica en cada provincia y en cada escuela), es indudable que sin políticas compensatorias razonablemente gestionadas ningún mejoramiento hubiera sido posible.

**RESULTADOS DE PRUEBAS DE CALIDAD POR GRUPOS
DE PROVINCIAS SEGUN PORCENTAJE DE POBRE
(Promedio simple)**

Provincias según porcentaje de hogares pobres	1993		1996		Diferencia porcentual	
	5º Año	7º Grado	5º Año	7º Grado	5º Año	7º Grado
Bajo 7-16	55,9	55,9	60,3	61,6	+7,9	+10,2
Medio 17-25	49,6	45,8	53,1	53,7	+7,1	+17,2
Alto 26 y más	46,8	43,2	48,9	52,5	+14,5	+21,5
Todo el país	50,8	48,3	54,1	55,9	+6,5	+15,7

Elaboración: Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo MCE.

Fuentes: NBE, INDEC. Situación y evaluación social –Síntesis N° 3, 1995

Resultado de las pruebas de calidad: Subsecretaría de Evaluación de la Calidad/MCE.

* Indicador de pobreza: necesidades básicas insatisfechas.

A medida que los gobiernos provinciales se fortalecen, esa modalidad de gestión suscita algunas críticas. Entre ellas se señala que se estarían distribuyendo materiales didácticos homogéneos a instituciones en situaciones y con culturas

heterogéneas y que no se promovería suficientemente el fortalecimiento institucional de las provincias. Al mismo tiempo –se indica– se desalentarían involuntariamente avances en la construcción de la capacidad autogestiva emergente en establecimientos de gestión estatal.

En respuesta al último aspecto, o como proceso esperable de su propia evolución, políticas más recientes ejecutadas con el mismo tipo de articulación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades incorporan en mayor medida a la escuela como unidad de decisión y de gestión; en particular en dos casos: el apoyo a proyectos específicos para la retención y prevención del fracaso escolar y el otorgamiento de becas a los adolescentes para el cumplimiento de la obligatoriedad escolar. Algunas administraciones provinciales también manifestarían objeciones a esa modalidad de ejecución desconcentrada enriquecida por una mayor atención a la promoción de la toma de decisiones en las escuelas. A su modo de ver, por esos caminos se avanzaría en la construcción de un tipo de relación con las escuelas y colegios que no reconocería suficientemente el papel de los gobiernos provinciales.

En realidad, parecería que la modalidad de gestión desconcentrada a cargo del Estado nacional es razonable y eficaz, dinámica y permeable a las críticas y demandas de los otros actores intragubernamentales. Pero al mismo tiempo parecería que el volumen de las acciones encaradas, que incluyen a muchos miles de escuelas y en algunas provincias al conjunto del subsistema de educación básica, podría dificultar su profundización y su articulación a políticas más orientadas a promover una transformación estructural de la red de oferta escolar y la auto-organización y la autogestión pedagógico-didáctica en cada establecimiento. Probablemente éstas sean sus principales deudas pendientes.

La concertación intergubernamental federal

La segunda forma de relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades es la concertación intergubernamental federal. Tendencialmente cuando se hace referencia a la necesidad de concertación de políticas educativas en América Latina y en la Argentina, se piensa en la necesidad de concertar con la sociedad civil con las Organizaciones no Gubernamentales, los gremios, los empresarios, etc. Pero también a este respecto hay un desafío previo a aquellos que se plantean en países europeos, o anglosajones, sin rupturas en sus construcciones educativas. Al igual que en el caso de cualquier país federal, en la Argentina existen gobiernos de provincias que son de distinto signo político, o que son de distintas tendencias dentro del mismo partido. Esto implica que, si se desean construir políticas de Estado que permitan una cuota razonable de unidad educativa en todo el territorio nacional y una convivencia democrática mínima, es imprescindible concertar entre los gobiernos provinciales coexistentes en el tiem-

po y construir políticas de Estado; o sea contribuir a recrear una tradición destruida desde las convergencias entre conservadores y liberales a fines de siglo pasado y apenas sostenidas tibiamente en las primeras décadas de éste (Cassasus, J., 1994; Braslavsky, C., 1994).

En 1993, en la Argentina no existían parámetros comunes de referencia para la educación en el territorio. Otros países federales del mundo, por ejemplo Alemania, fijan esos parámetros a través de criterios de examinación. En Australia o Estados Unidos, donde tampoco existían, comenzaron a fijarse a través de Contenidos Curriculares Básicos en los '80. La Ley Federal de Educación de 1993 determinó que el Consejo Federal de Cultura y Educación, integrado por los 24 Ministros provinciales y presidido por el Ministro Nacional es el espacio para acordar los contenidos básicos comunes y toda otra cuestión necesaria para la unidad del sistema en la diversidad. En ese Consejo quedó delegada, por ejemplo, la decisión respecto de cómo organizar la estructura de prestación de los servicios para garantizar la educación general básica de 9 años. El Consejo resolvió fijar la organización de esa educación general básica en tres ciclos de tres años de duración cada uno, dejando librada la decisión de la localización de cada uno de esos ciclos a cada provincia. Veremos luego que esto abrió las puertas para –en algunos casos– dinamizar un nuevo tipo de relación intergubernamental, de base local.

La concertación intergubernamental federal que se produce en el seno del Consejo Federal de Cultura y Educación permite ampliar el consenso en torno a un paradigma de gestión estatal crecientemente democratizador que, sin duda, supera en mucho a los paradigmas burocrático-autoritario y patrimonialista preexistentes, el primero más instalado a nivel nacional y el segundo en algunas provincias (Tenti Fanfani, E., 1995, Cassasus, J., 1994, Tiramonti, G., 1996). En el seno del Consejo Federal se discuten propuestas y se llega a acuerdos que incorporan perspectivas político-educativas variadas. Sin embargo tiene aún una deuda con las asociaciones civiles y con sectores parlamentarios que no están a cargo de funciones educativas. Esas asociaciones, en particular los gremios, no siempre se sienten parte de los procesos de definición y de desarrollo de las políticas públicas. La Ley Federal prevé mecanismos para incorporarlos. Se trata del funcionamiento regular de dos comisiones: una técnico-pedagógica con participación de los gremios docentes, y otra económico-social, con participación de los sectores de la producción. Hasta ahora, estas comisiones han funcionado irregularmente.

Puede evaluarse que se ha buscado incorporar la presencia de actores no gubernamentales al proceso de gestión pública del sector educación a través de algunos mecanismos alternativos. En el proceso de elaboración de los contenidos básicos comunes, por ejemplo, se organizaron complejos circuitos de consulta para recuperar opiniones de académicos, de los maestros, maestras y profesores

al frente de alumnos; de los gremios docentes y de los sectores del trabajo. En el ámbito de la relación con la producción, se organizó el CONET (Consejo Nacional de Educación y Trabajo), al que asisten regularmente representantes del empresariado, los trabajadores, los gremios docentes y entidades tales como los Institutos Nacionales de Promoción Industrial y Agropecuaria. Si bien es probable que desde la función de calificación técnico-profesional de las propuestas estos mecanismos logren un efecto razonable, parecen al mismo tiempo menos efectivos que el eventual funcionamiento institucional previsto en la Ley, para construir una mayor legitimidad de las políticas que se impulsan y lograr más amplias adhesiones simbólicas y mediáticas desde afuera del proceso educativo.

La cooperación técnica intergubernamental

La tercera modalidad de relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades puede denominarse de cooperación técnica intergubernamental. Consiste en el trabajo convocado y organizado desde el Estado nacional, para que los equipos técnicos provinciales en proceso de formación tengan la oportunidad de aprendizaje y elaboración conjunta de los dispositivos necesarios para el funcionamiento del nuevo sistema educativo. El proceso de cooperación técnica intergubernamental pretende ser un proceso de capacitación-acción y, poco a poco, también de investigación, monitoreo e innovación continua.

Tal vez el área en la cual esta modalidad esté más desarrollada sea la elaboración, el monitoreo y seguimiento de la transformación curricular. La modalidad de trabajo elegida es la organización de secuencias de reuniones técnicas federales y de seminarios técnicos cooperativos. En las reuniones técnicas federales los responsables políticos y técnicos de todas las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires proponen cursos de acción y trabajan sobre la columna vertebral de los mismos. Esa columna vertebral son los mencionados seminarios técnicos cooperativos.

Los seminarios técnicos cooperativos son escenarios muy complejos a través de los cuales han llegado a circular hasta 600 profesionales en cada uno. En lugares rotativos del país se organiza un espacio con el propósito de acercar insumos y de enseñar esquemas de acción profesional. Se lleva una biblioteca básica, Internet, invitados extranjeros, académicos nacionales, videos, instructores para enseñar a utilizar programas, etc. En las reuniones técnicas se discute y acuerda una agenda de trabajo que generalmente contiene tres tipos de momentos: momentos de recepción de información de alto nivel, momentos de trabajo compartido por grupos profesionales equivalentes y momentos de trabajo de cada equipo provincial con un facilitador que coopera para la obtención de recursos.

Ya se han organizado 7 seminarios cooperativos de esa naturaleza. Varios de ellos han durado 15 días. Otros han sido más breves. Estos seminarios producen dos tipos de resultados. El primero es que surgen convergencias técnico-profesionales que, a diferencia de lo que ocurre cuando se acude a la modalidad de concertación intergubernamental federal, no tienen por qué formalizarse como acuerdos. El segundo es un marco de concertación para que las decisiones diferentes, pertinentes para atender a la diversidad de situaciones provinciales, sean razonablemente compatibles.

Entre seminario y seminario se realizan numerosas reuniones bilaterales entre los equipos nacionales y provinciales. Por otra parte los equipos nacionales y provinciales van desarrollando sus propias líneas de acción. En el caso de los equipos provinciales las mismas consisten en actividades de consulta acerca de propuestas de diseños curriculares y de seguimiento a la transformación curricular en las escuelas con supervisores, directores y –en numerosas provincias– a través de jornadas de trabajo con los docentes. En el caso de los equipos nacionales consisten en el análisis crítico de la producción documental de los equipos provinciales y en investigaciones de seguimiento en escuelas, detección, sistematización y puesta a disposición de investigaciones útiles para la transformación educativa que se llevan a cabo en ámbitos académicos y de investigación aplicada y en la identificación, análisis y difusión de experiencias exitosas de innovación en establecimientos educativos de los distintos niveles y modalidades.

También se organizan reuniones entre equipos provinciales con situaciones compartidas, aunque aún en medida incipiente. Para contrarrestar esto los equipos nacionales intentan incluir a profesionales de alto nivel de diversas provincias que de ese modo operan transfiriendo trianguladamente las experiencias de una a otra de ellas.

Las estrategias de gestión empleadas para organizar los Sistemas Nacionales de Información y de Evaluación de la Calidad, para acompañar la Transformación de los Institutos de Formación Docente y, combinado con la promoción de la competencia entre instituciones oferentes –universidades, sindicatos, institutos de profesorados y otros– para la capacitación masiva de los docentes en servicio, tienen elementos de cooperación técnica intergubernamental.

En el marco de la cooperación técnica intergubernamental fue posible ir fortaleciendo gradual, pero sólidamente, la capacidad institucional de algunas provincias. Sin embargo no siempre fue posible contrarrestar cierta tendencia entre los equipos técnicos a asumir perspectivas parciales, disociadas del análisis de impacto de las propuestas que realizan para la cuestión específica que está en debate en cada caso. Por ejemplo, resultó extremadamente difícil lograr que los especialistas en currículo hicieran suyas preocupaciones por el impacto en costos y movimientos de personal, derivados de sus propuestas de estructura curricular. Trabajando horizontalmente, pero en ocasiones disociados de otros equipos –como los de administración– en sus propios ministerios, se sentían en ocasiones

más compelidos a defender los intereses de sus referentes extraministeriales, que a garantizar una más coherente y eficaz acción ministerial conjunta. Frente a esto, los seminarios –por ejemplo, de transformación curricular– fueron asumiendo cada vez más la responsabilidad de convocar a otros especialistas cuyas áreas recibirían impactos derivados de las decisiones curriculares. La consecuencia fue que algunos equipos provinciales que nunca trabajaban en contacto en sus propios ámbitos, se conocieran y comenzaran a interactuar en el contexto de la cooperación inter provincial.

Probablemente las deudas pendientes de esta modalidad de relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y la ciudad autónoma de Buenos Aires consistan en que se incurre en demoras respecto del apremio de los tiempos políticos disponibles por los ministros y secretarios, cuyo ritmo está marcado por la realización de elecciones por un lado y por la necesidad de mostrar hechos, por el otro. Más fácil sería definir en equipos pequeños y muy bien formados dispositivos que, seguramente, serían de mayor “calidad” y más actualidad, pero al mismo tiempo de muy inferior viabilidad.

Esas demoras pueden tener que ver con varias cuestiones. En primer lugar con la emergencia en esa modalidad de trabajo de paradigmas tradicionales que porta cada grupo, que es necesario resignificar y que no se reemplazan. En segundo lugar, con visiones fragmentarias que no contemplan aún suficientemente las necesidades de los otros, en este caso los políticos. En tercer lugar tal vez con cierto encantamiento que produce el trabajo conjunto entre pares en el marco de una historia de soledades y abandonos. Por eso suelen volcarse a él energías no siempre equilibradas por iguales esfuerzos destinados a la instalación de las propuestas allí construidas en el seno de cada provincia. En cuarto lugar, los equipos profesionales tienen aún una tendencia a refugiarse en la elaboración de papeles y encuentran dificultades para diseñar procesos de trabajo que garanticen que las principales ideas fuerza realmente se constituyan en palancas para la acción en las escuelas. Sin embargo ya en numerosas provincias, tales como Santa Cruz, La Pampa, Mendoza, Santa Fe, Jujuy, Corrientes, Misiones, la cooperación técnica inter provincial ha permitido un crecimiento y fortalecimiento de sus propios equipos que –en el marco de la maduración de las capacidades de conducción política fortalecidas a su vez a través de la concertación inter gubernamental– sí incidió fuertemente en su capacidad de dinamización y de conducción integral de la educación provincial.

La concertación intergubernamental de base local

Una cuarta modalidad de relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades se puede denominar concertación intergubernamental de base local.

Esta modalidad se está comenzando a utilizar en varias provincias para el reordenamiento de la oferta de los servicios educativos. Uno de los casos más interesante es el de las definiciones para la ampliación de la escolaridad obligatoria y la gestación del tercer ciclo de la educación general básica en la Provincia de La Pampa.

En esa provincia se decidió ubicar el tercer ciclo con total flexibilidad de acuerdo a la existencia de infraestructura y equipamiento, a las mejores condiciones para invertir los nuevos fondos obtenidos a partir de la disposición de la Ley Federal de Educación en relación a un incremento anual del 20% del presupuesto educativo –que no se cumple en forma exacta, pero sí en su tendencia– y a los acuerdos que se logren entre el estado provincial, las municipalidades y los propios establecimientos educativos. Luego de un análisis situacional, localidad por localidad, se establecen en cada una de ellas acuerdos por los cuales el Estado nacional provee la infraestructura, el estado provincial se hace cargo de los salarios y las municipalidades del mantenimiento de la infraestructura y del pago de los servicios. Esto implica un arduo proceso de negociación para decidir si el tercer ciclo de la educación general básica se organiza a continuación de un establecimiento que contiene al primero y segundo ciclo o si antecede a un establecimiento en el que se ofrezca educación polimodal y/o proyectos técnico-profesionales de carácter postobligatorio.

Si bien la concertación intergubernamental de base local y además, como en el caso de La Pampa, con participación de las escuelas y de las comunidades es una modalidad deseable para la toma de decisiones y trae grandes beneficios para los procesos de gestión, a nadie se le puede escapar su dificultad. Por ejemplo, en lo que respecta a la estructura de los servicios educativos previa a la Ley Federal de Educación, hay que considerar que consistía en 7 años de educación primaria obligatoria provista en un único establecimiento con una larga tradición y cinco de secundaria no obligatoria con otra larga tradición. La educación primaria, por ejemplo, estaba a cargo de maestros polivalentes con una formación de un máximo de 3 años de educación superior. La educación secundaria estaba a cargo de profesores de disciplinas, con una formación de un mínimo de 4 años de educación superior o universitaria. Si bien en la realidad alrededor de un 50% de los docentes que se desempeñan en la educación secundaria no posee el título respectivo, en el imaginario colectivo se sienten superiores a los maestros y con fuertes derechos adquiridos. Los maestros, en cambio, sienten que tienen capacidades de contención de los alumnos que los profesores no tienen, pero no les reconocen. Decidir dónde se gesta el tercer ciclo es decidir sobre cuotas de poder y legitimidades: ¿Qué establecimiento se queda con más alumnos? ¿Qué perfil profesional “gana”? Hacer intervenir a las municipalidades en ese proceso le permitió a la provincia de La Pampa introducir más intensamente la perspectiva de los usuarios, que por otra parte también fueron directamente convocados, y

resolver mejor los problemas que en otras provincias, donde no se siguió la misma estrategia y resultaron extremadamente difíciles de saldar.

La Pampa es una provincia chica, “abarcable”. ¿Es posible trabajar con esa misma modalidad de relación entre los tres niveles del poder estatal en provincias más grandes y mucho más heterogéneas? En los hechos aún no hay experiencias de esa naturaleza que involucren a toda una provincia grande, sino a partes de su territorio.

Al lado de estas modalidades de interacción existen otras, por ejemplo la de cooperación entre estados provinciales y municipalidades, sin intervención del Estado nacional. Por otra parte, persisten también estrategias de diseño y puesta en práctica de políticas educativas por cuenta y cargo exclusivo de los gobiernos provinciales. Las grandes provincias de Buenos Aires y de Córdoba y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, tienden a participar con más énfasis de la cooperación técnica interprovincial, tamizando cuidadosamente lo que podrían ser tendencias a la convergencia y defendiendo y ejecutando con mucha energía políticas diferenciadas de las políticas del resto de las provincias, en muchos casos más pegadas a las propuestas de la administración nacional.

PERSPECTIVAS DEL MODELO HÍBRIDO DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN ARGENTINA

El análisis de las distintas formas de relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y las municipalidades muestra un panorama complejo. Las ejecuciones desconcertadas de programas nacionales y la concertación intergubernamental federal podrían explicar por qué algunos autores interpretan que en realidad existe un proceso de re-centralización que tendería a dejar en letra muerta perspectivas democratizadoras del proceso de descentralización (Narodowski, M., 1996).

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la modalidad de ejecución descentrada permitió garantizar insumos imprescindibles para procesos educativos de calidad que promuevan la equidad y un uso eficiente de una inyección de recursos muy importante. Por otro lado la modalidad de concertación intergubernamental no significa en modo alguno una reconcentración del poder en el Estado nacional, sino el fortalecimiento de un actor federal que, si bien depende en medida importante de que el Estado nacional lo convoque y lo provea de insumos técnicos de variada naturaleza, tiene entidad creciente. Ese actor es el Consejo Federal de Cultura y Educación. Su dinamización también se observa en la regularización del funcionamiento de foros de intercambio entre ministros que pertenecen a los dos grandes partidos políticos que ejercen funciones de gobierno: el Partido Justicialista y el Radical.

Por otra parte, la descentralización no puede implicar el renunciamiento de los organismos nacionales a analizar, diagnosticar, proponer y tener políticas

activas, obtener y administrar recursos; es decir, a hacer todo lo que esté a su alcance para garantizar que la prestación de los servicios educativos mejore, compensar diferencias socioeconómicas y educativas y promover el mejoramiento de la calidad, la equidad y la eficiencia. Sin duda se trata de redibujar y redefinir el rol del Estado Nacional.

Por último, la cooperación técnica y la concertación intergubernamental de base local implican claramente una fuerte horizontalización en la construcción de opciones, con fuerte intervención de profesionales crecientemente competentes y de usuarios.

En realidad parecería que cada modalidad de relación entre los tres niveles ejecutivos del Estado permitió avanzar para atender un cierto problema o desafío. La pregunta que surge es: ¿Habrían sido intercambiables? Por ejemplo, ¿se hubiera podido garantizar la provisión de libros de texto y de otros materiales didácticos a través de un modelo de distribución verdaderamente descentralizado, con transferencias de recursos hacia las provincias y posterior distribución, desde allí, de los insumos o sumas de dinero a las escuelas? La respuesta sólo es posible a partir de la especulación. A partir de suponer lo que pudo haber sido y no fue. No es posible saber ex-post si hubiera sido posible otra cosa. A lo largo del desarrollo de este texto nos hemos inclinado por argumentos que avalan la hipótesis de que en algunas provincias con antiguas tradiciones todavía no desarraigadas, una modalidad de ejecución descentralizada a través de sus inestables, poco profesionalizadas y clientelares administraciones probablemente no habría permitido un uso pertinente y eficiente de los recursos.

Por otra parte, ¿habría sido posible que cada modalidad de interacción funcionara mejor en sí misma y tuviera menos deudas? Seguramente sí, pero para ello también habría sido necesario contar con un campo profesional mucho más desarrollado, con otra infraestructura informática y con una oposición más orientada a la casuística crítica que a la crítica global abstracta.

Además, ¿de qué depende realmente que para el abordaje de diferentes problemas y desafíos se haya ido construyendo otra modalidad de relación entre el Estado nacional, los estados provinciales y –cuando tuvieron presencia– las municipalidades? ¿Depende de cuestiones inherentes al problema, o de las características de los equipos que tuvieron la responsabilidad de diseñar la estrategia y de llevarla adelante? ¿Hay tal vez una relación entre los equipos que fueron seleccionados, o ciertos equipos con mayor tendencia a trabajar de tal o cual manera se fueron “acomodando” en las políticas relacionadas con ciertos problemas y desafíos, por la forma en que estaban siendo encaradas?

En todo caso las preguntas anteriores tienen un valor relevante desde la perspectiva de la búsqueda de comprensión y conocimiento, con cierta distancia del futuro inmediato. La gran pregunta para el futuro inmediato es si estas diferentes modalidades de interacción entre el Estado nacional, los estados provin-

les y las municipalidades pueden y deben seguir coexistiendo, si es o no posible producir más sinergia entre ellas y cómo impacta en las escuelas la existencia de modalidades diferentes de gestión del sector público de la educación.

En principio parecería que las escuelas requerirían una mayor racionalización –explicación para su comprensión– de lógicas que sienten diferentes y cuyas diferencias no comprenden totalmente. En algunos casos les llegan cosas que no piden; en otros se les pide que ejecuten acciones sin consultarlas, en otras les llegan consultas del gobierno provincial del que dependen; en otras de un ahora cercano Estado nacional que edita materiales y revistas para ellas, en otras se les consulta acerca de marcos de referencia e insumos técnicos para su práctica. Dicho en otros términos: es posible que visto desde la escuela no haya coherencia y previsibilidad suficiente en la forma en que las diversas instancias del Estado –cuya división de funciones todavía no está del todo clara en los actos, aunque sí lo parezca en las normas que no conocen ni comprenden bien– se relacionan con ellas. De acuerdo con algunos testimonios parecería que esta situación les generaría una doble reacción. Por un lado la gratificación del reconocimiento y del acompañamiento. Por el otro, la ansiedad emergente de la demanda de selección, articulación y movilización con un estilo absolutamente diferente al burocratizado que supieron ejercer hace ya muchos años, o al más autónomo, que en ocasiones comenzaban a construir. Para quien recorre las escuelas está clarísimo que en la mayor parte de los casos no quieren volver a la burocratización centralista y que desean ser más autónomas, pero sólo si así pueden producir calidad, equidad y eficiencia. Las angustia el cómo. Parecería que con el modelo híbrido de gestión así como está funcionando actualmente no fuese suficiente, a excepción de algunas provincias que logran modelarlo como una hibridación integrada, gracias a la adición de mayores ingredientes de programación y de concertación.

Parecería, por último, que para que las escuelas obtengan esa racionalización y las administraciones provinciales más capacidad de esa modelación integradora, sería necesario incrementar el esfuerzo del propio Estado nacional. De todos modos no habría que olvidar que, visto en tiempos históricos, el proceso de transformación de la educación argentina recién comienza y que en realidad todavía está todo –o casi todo– por hacerse.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, M. 1997. “*Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina*”, en: Estudios Interdisciplinarios de América Latina, Vol. 8, Nº 1.
- BENAVOT, A. 1996. “*Education and Political Democratisation: Cross-National and Longitudinal Findings*”, en: Comparative Education Review, Vol. 40. Nº 4.

- BERTONI, A.N.L. de, 1988. *Prediagnóstico del Sistema de Información Educativa*, Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa, Ministerio de Educación de la Nación, Bs. As.
- BILDUNGSKOMMISSION, NRW. 1995. *Schule der Zukunft*. Zukunft der Schule, Bochum.
- BRASLAVSKY, C. 1993. "Autonomía y anomia en la educación pública argentina", Buenos Aires, FLACSO (Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 190).
- _____. 1994. "La concertación como estrategia de reforma educativa y del Estado", en: ¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- _____. 1995. *Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino*, Serie de Documentos e Informes de Investigación, N°. 190, FLACSO, Buenos Aires.
- BRASLAVSKY, C. y COSSE, G. 1997. "Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones", PREAL, Santiago de Chile.
- BRASLAVSKY, C. y G. TIRAMONTI. 1990. "Conducción educativa y calidad de enseñanza", FLACSO, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- BRAVO, H. F. 1972. *Bases constitucionales de la educación argentina*, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- CASSASUS, J. 1994. "Concertación y alianzas en Educación", en: ¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina., Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- COSSE, G. 1997. *Estado y Políticas Públicas: el caso de los establecimientos primarios en la Argentina. 1900-1990*, Programa de Estudios de Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Bs. As. (Documento de trabajo).
- KISILEVSKY, M. 1990. "La relación entre la nación y las provincias a partir de la transferencia de servicios nacionales a las provincias del año 1978", CFI, Bs. As. (mimeo).
- KRAWCZYK, N. 1989. "Los procesos institucionales y la discriminación educativa en los colegios secundarios". Año 1, N° 1.
- LAFOURCADE, P. 1988. *Calidad de la Educación*, Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa, Ministerio de Educación de la Nación, Bs. As.
- MULLER, D.; F. RINGER y B. SIMON. 1992. *El desarrollo del sistema educativo moderno-Cambio estructural y reproducción social. 1870-1920*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- NARODOWSKY, M. 1996. "La escuela argentina de fin de siglo. Entre la informática y la merienda reforzada", Buenos Aires, Novedades Educativas.
- NEWLAND, C. 1996. "La educación elemental en Hispanoamérica en el siglo XVII: permanencia y cambio en el entorno colonial", en: Martínez Boom, A. y Narodowsky, M., Escuela, Historia y Poder. Novedades Educativas. Buenos Aires.
- NINO, C. 1994. "Un país al margen de la Ley", Buenos Aires Ed. M.C.
- PATTERSON, A. 1997. "Critical Discourse Analysis: a condition of doubt" en: *Discourse*, Vol. 18, N° 3.
- PAVIGLIANITI, N. 1988. *Diagnóstico de la Administración Central de la Educación*, Dirección Nacional de Información, Difusión, Estadística y Tecnología Educativa, Ministerio de Educación de la Nación, Bs. As.
- PUIGGRÓS A. 1995. *Volver a educar. El desafío de la enseñanza argentina a finales del siglo XX*. Ed. Ariel, Buenos Aires.
- TEDESCO, J.C. 1984. "Elementos para un diagnóstico del sistema educativo tradicional en América Latina", en: Nassif R.; G. Rama y J. C. Tedesco: El sistema educativo en América Latina. Ed. Kapelusz, Buenos Aires.

- TEDESCO, J. C.; C. BRASLAVSKY y R. CARCIOFI. 1985. *El proyecto educativo autoritario*, FLACSO-GEL, Buenos Aires.
- TENTI FANFANI, E. 1995. "La democracia como sistema y como práctica", en: ¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- TIRAMONTI, G. 1994. "Descentralización educativa en Argentina entre la promesa y el desencanto, en: *La construcción de lo local en los sistemas educativos descentralizados*", Viola Espindola Ed., Santiago de Chile.
- _____. 1995. "La concertación de políticas públicas como un nuevo modo de hacer política", en: ¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- _____. 1996. "El escenario político-educativo de los 90", en: Revista Paraguaya de Sociología, Año 33, Nº 96.
- _____. 1996. "Los nuevos modelos de gestión educativa y su incidencia sobre la calidad de la educación". Documento de Trabajo Nº 211, FLACSO, Buenos Aires.

La gestión educativa en el Estado de San Pablo, Brasil

*Roserley Neubauer da Silva**

San Pablo es un Estado con características muy diferentes a las del resto del país debido al nivel de desarrollo económico, industrial y tecnológico que ha alcanzado, el cual lo hace comparable en algunos aspectos con varios de los países llamados desarrollados.

Por otro lado, San Pablo presenta ciertas peculiaridades que lo alejan bastante del perfil de un país desarrollado. Tal es el caso de su situación educativa. Cuenta con una población aproximada de 57 millones de habitantes y un tercio de ellos se encuentra entre los 4 y los 19 años; es decir, en la etapa de la escolaridad básica. Este contingente de casi 11 millones de niños, niñas y jóvenes que necesitan ser educados es mayor que la población total de muchos países y representa en sí mismo un gran desafío.

El Estado de San Pablo enfrentó, prioritariamente, en la década del 70 el desafío de ampliar el acceso de la población a la escuela fundamental. Así, San Pablo atendió a un alumnado cada vez mayor en sus diferentes redes educativas.

* Investigadora. Secretaría de Educación del Estado de San Pablo, Brasil.

Sin embargo, la atención fue muy desigual en las distintas instancias administrativas: al contrario de la red municipal y particular, la Red de Educación del Estado se transformó en la principal responsable por la oferta de educación fundamental y media, acogiendo en sus escuelas a 6,7 millones, un 80% del alumnado que, en este Estado, asistía a esos niveles de enseñanza.

Esa expansión cuantitativa de la educación –cuya consecuencia más significativa fue el aumento de la escolaridad de la población total– tuvo algunos aspectos negativos para la administración pública, especialmente por la calidad de la educación ofrecida a los usuarios de las escuelas. Más de 300 mil personas –entre docentes y funcionarios con una precaria remuneración– formaban parte de la gigantesca estructura que fue montada para atender a ese inmenso contingente de alumnos. Además y debido al excesivo centralismo, los organismos representantes regionales y locales del sistema tenían poco poder de decisión y las unidades educativas carecían de autonomía pedagógica y/o administrativa.

Las administraciones anteriores nunca se propusieron implantar un eficiente sistema de “gerenciamiento” de las unidades escolares que permitiese tener un conocimiento de la situación real en la que se encontraban. Por eso, no se sabía cómo intervenir en ellas, perpetuándose así un sistema ineficiente y excesivamente centralizado en el que, al deterioro de la calidad de la enseñanza, había que sumar el de su red física. Además, el gobierno nunca tuvo la menor preocupación por generar un sistema ágil y sistemático de entrega de recursos a las escuelas que hiciese posible el uso autónomo de los mismos, ya fuese para perfeccionamiento del cuerpo docente o para la mantención de sus instalaciones.

La gravedad de la situación en los últimos 21 años se manifestaba en la incapacidad de pensar la educación en el Estado de San Pablo como un todo, reduciendo el papel de la Secretaría de Educación del Estado –SEE– al de mero gestor de la red estadual. En este período, el gobierno nunca se constituyó en el líder articulador e integrador de las diferentes administraciones municipales, ni de las otras instancias responsables por la educación en el Estado (SESI, SENAI, universidades, escuelas particulares). Se perdió, así, la posibilidad de elaborar una planificación estratégica sólida, apta para mejorar la oferta educacional.

La permanencia de la acentuada desarticulación entre las diversas esferas gubernamentales tuvo como resultado una sobreposición de tareas y atribuciones que impedía el diseño preciso del papel de cada una. En ese sentido, el gobierno del Estado, a semejanza del federal, no lideró un proyecto educacional que plantease, claramente, tanto sus responsabilidades y obligaciones, como mecanismos eficientes para la entrega de los recursos. Como consecuencia directa, no se posibilitaba a las distintas instancias gubernamentales cumplir con los compromisos asumidos con la población. A mediados de los años 70, con la Ley 5692, se adoptó un modelo de escuela que juntaba la escuela básica y la enseñanza media en un único edificio, con una duración de 11 años y reuniendo niños y jóvenes de

las más variadas edades. Ocurrió así una acentuada diversificación de necesidades curriculares y, en consecuencia, de profesores, generándose una serie de distorsiones en la red de enseñanza, la que requería de urgente reorganización y racionalización. Estudios realizados por la propia Secretaría de Educación ya habían revelado que la estrategia de agrupamiento de varios grados en un mismo edificio no tenía los eficaces resultados que se pretendían.

En los últimos años se observó un gran aumento de pequeñas escuelas, con 5 o 6 aulas, pero que atendían por lo menos 8 grados. Al contrario de lo que se esperaba, estas escuelas terminaron en un pequeño número de clases de cada grado, donde la mayor parte de los últimos grados contaba con una baja matrícula. Esta configuración trajo consigo no sólo el crecimiento de los cuadros administrativos, burocráticos y docentes, sino también una jornada más corta para muchos profesores, apareciendo la figura del “profesor itinerante” que enseñaba en varias escuelas a fin de completar una jornada satisfactoria. La situación era más grave en varios colegios oficiales de enseñanza media en los que el número de alumnos matriculados era inferior al exigido legalmente. Como era imaginable, el costo social del equipamiento subutilizado era alto.

En general, los principales obstáculos al desarrollo de la educación básica en el Estado de San Pablo eran los siguientes:

INEFICACIA DEL SISTEMA

Los índices de desempeño del sistema mostraron claramente su ineficacia. Las pérdidas por evasión y repitencia alcanzaban a cerca del 30% del total de alumnos matriculados en la red, lo que implicaba un gran desperdicio financiero del Estado. Como es bien sabido, detrás de la repitencia y más grave que el desperdicio material de recursos provenientes del trabajo de la población, están la desilusión de miles de familias que valorizan la escuela y la destrucción del sentimiento de competencia en innumerables niños y jóvenes que han hecho suya la convicción de ser incapaces. A causa de la ineficacia de la educación, el Estado dejaba de preparar una población bien informada y apta, intelectualmente, para analizar de manera crítica su situación de vida y buscar soluciones para sus problemas.

Pero la ineficacia del sistema no se manifestaba, solamente, en las elevadas tasas de repitencia y deserción. Se debe considerar, además, la precaria calidad de la educación recibida por aquellos que conseguían permanecer en el sistema de educación paulista. La conclusión inevitable era que ese sistema, en Brasil –e inclusive en San Pablo– estaba lejos de atender a la demanda de niños y jóvenes, aun la de aquellos que, de acuerdo con la escuela, alcanzaban padrones deseables de desempeño.

En la falta de racionalidad del sistema de educación en San Pablo se observó, además, que los alumnos de la red tenían una insuficiente carga horaria. En realidad, muchas escuelas atendían hasta 4 turnos, lo que significaba que el tiempo de permanencia en la escuela era mucho menor que el necesario para el desarrollo de un trabajo pedagógico de calidad. Con algunas excepciones, la jornada escolar recortada, que difícilmente alcanza a más de 3 horas de trabajo pedagógico efectivo, conlleva la ausencia de condiciones mínimas para la enseñanza-aprendizaje.

INEFICIENCIA DEL SISTEMA

En relación con la Secretaría de Estado de Educación (SEE), San Pablo, y el aprovechamiento racional de los recursos disponibles, se puede afirmar que prevalecía una gran ineficiencia debido al gigantismo de la máquina burocrática y a la ausencia de mecanismos de control sobre el sistema de educación. La estructura de la SEE se encontraba distante de los problemas de la enseñanza, sin una estrategia definida en su modelo de atención, contribuyendo así a la subutilización de los recursos humanos, físicos, materiales y llevando al uso inadecuado de los recursos financieros, además de obstruir el camino hacia alternativas de sociedad y cooperación entre los poderes públicos y otros sectores de la sociedad civil.

En lo concerniente a la educación, se observaba además una excesiva centralización que generaba disfunciones en la máquina administrativa.

Todas las decisiones y orientaciones sobre la vida escolar, en la práctica, provenían de los órganos centrales de la SEE. La concentración existía tanto en los controles burocráticos como en la transmisión de las instrucciones, restando para las escuelas el papel de meros ejecutores de tareas, sin autonomía financiera, administrativa o pedagógica.

La SEE no contaba, además, con mecanismos de evaluación y control del servicio entregado. No se disponía, así, de datos confiables que permitiesen el monitoreo de la clientela de la educación básica, la racionalización en el uso de los equipamientos escolares (revisando la forma de ocupación de los mismos y considerando, inclusive, las diferentes modalidades de distribución de la clientela) y la construcción de una base sólida para la toma de decisiones con respecto a la implementación de nuevas inversiones. Era necesario no sólo tener y entregar datos sobre la red haciéndola transparente para su clientela, sino estimular una participación mayor de la comunidad, aumentando su interacción con la escuela.

Con respecto a su propio cuadro de personal, los principales problemas que la SEE debía enfrentar eran los siguientes: privilegio de funciones administrativas con deterioro de las pedagógicas; morosa descentralización de los recursos en

una serie de instancias administrativas y sin alcanzar la actividad-fin; actualización insuficiente de los recursos humanos y una política salarial que no estimulaba la valorización del personal. La decisión de intervenir en este terreno era, también, necesaria para valorizar el magisterio haciéndolo una carrera atractiva para los jóvenes, entregándoles condiciones de trabajo estimulantes desde el punto de vista intelectual y una remuneración digna.

El resultado de todo ese proceso fue una profunda crisis del sistema de educación que requería, con urgencia, mejoramiento y remodelación. La conciencia de esa necesidad estaba en los profesionales de la educación y en toda la población. Era necesaria una reforma radical de los modelos de gestión, un aumento cuidadoso de los recursos acompañado por la racionalización del gasto y la planificación estratégica integrada, coherente y realista, fundada en prioridades que permitiesen, a corto plazo, la solución de los problemas más graves y la creación –a mediano y largo plazo– de condiciones para el perfeccionamiento permanente de todo el sistema.

Frente a este cuadro, la gran meta del actual gobierno para el área educacional fue la promoción de la productividad de los recursos públicos, la que, en última instancia, culminaría con el mejoramiento de la calidad de la educación. Por lo tanto, para revertir este cuadro, no debían tomarse medidas puntuales. Al contrario, era necesario organizar un complejo conjunto de acciones articuladas entre sí y dirigidas a:

- cambios en el modelo de gestión, con énfasis en la descentralización y desconcentración del poder de decisión en beneficio de los organismos locales y de las unidades escolares, entregándoles autonomía para crear proyectos pedagógico-administrativos eficientes como consecuencia de la participación y adecuación a sus propias características;
- adopción de un modelo pedagógico capaz de preparar a los alumnos para la participación activa y productiva en la sociedad actual, proporcionándoles no sólo los códigos de acceso a la modernidad, sino la posibilidad de vislumbrar un horizonte más ético, orientado por los principios básicos de la igualdad de oportunidades y convivencia democrática;
- construcción de una cultura evaluativa con la definición de sistemas de evaluación y monitoreo de los resultados educativos y del gasto público, capaces de asegurar transparencia en los procedimientos y rendiciones de cuenta de los resultados alcanzados, estimulando el compromiso de los usuarios de la escuela en el seguimiento y fiscalización de los servicios educacionales;
- valorizar el magisterio, perfeccionando su Plan de Carrera y entregando salarios más acordes con la importancia social de su función.

LOS NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN

La SEE de San Pablo ha focalizado sus decisiones políticas en el fortalecimiento de las unidades escolares, en su capacidad para convertirse en centros de aprendizaje y de difusión de conocimientos para profesores y alumnos. Por lo tanto, está invirtiendo en la autonomía de las escuelas, entendiéndola como competencia para elaborar –a partir de directrices generales que garanticen la coherencia del proceso educativo– un proyecto pedagógico adecuado a las necesidades de sus alumnos. La autonomía de las escuelas consiste, así, en el derecho de cada una de ellas a crear, realizar y evaluar un proyecto que –sin depender de su condición económica– asegure a todos los alumnos aprendizajes y progreso, acabando así con el fracaso escolar.

Para que esto sea posible, se encuentra en marcha una amplia reforma administrativa, ya que se requieren importantes cambios en las relaciones jerárquicas y en los mecanismos legales que cercenan la autodeterminación de las unidades escolares para que la autonomía deje de ser una figura retórica y se transforme en hechos concretos. Así, se están recorriendo dos caminos en forma paralela: la desconcentración y la descentralización.

No se pretende con eso reducir las funciones articuladoras de la SEE, ni privatizar los servicios educacionales. Por el contrario, el objetivo es democratizar la enseñanza a través del funcionamiento de los centros de poder en las instancias locales y el aumento de la eficiencia de las políticas por el control directo de los usuarios de la Red Oficial de Educación.

DESCONCENTRACIÓN

En relación con la desconcentración se ha comenzado a definir un plan de trabajo que contempla: eliminación de la multiplicidad de peldaños intermediarios de acceso a las escuelas: Coordinaciones, Divisiones Regionales de Educación, Delegación de Educación; disminución de la excesiva distancia entre las escuelas y los órganos de decisión; racionalización del sistema oficial de educación, extinguendo la ejecución de tareas iguales por órganos diferentes y evitando la sobreposición de competencias de los organismos centrales. Se han dado algunos pasos ya en este sentido. El primero fue la disolución de las 17 Divisiones Regionales de Educación –instancias concebidas para ejercer el control jerárquico y acoger privilegios clientelistas– permitiendo que las 145 Delegaciones de Educación y sus escuelas se transformen en los principales interlocutores de la Administración Central.

Para entregar mayor poder a las Delegaciones de Educación era necesario también modificar el proceso de selección de los delegados, definiendo criterios

legítimos y democráticos. Después de una prueba de selección inicial, los tres mejores candidatos de cada delegación elaboraron una propuesta de trabajo analizando los datos de repitencia y deserción y otras informaciones diagnósticas de su región. Se eligió a los autores de las propuestas más completas y mejor articuladas, las que fueron perfeccionadas por equipos de supervisores, teniendo como resultado final el Plan Director de la Delegación de Educación. Obviamente, y como no podría dejar de ser, estos delegados estaban conscientes de que para desarrollar autonomía y capacidad de gestión los equipos docentes necesitaban apoyo técnico para aprender a elaborar proyectos educativos pertinentes, gerenciar recursos humanos y financieros y asumir tareas administrativas sin perjuicio de las de naturaleza pedagógica.

Para eso las Delegaciones de Educación se transformaron en grandes agencias capacitadoras, con recursos para atacar las debilidades diagnosticadas en las escuelas, comprar servicios de agencias como universidades, centros de formación y otras. Les compete, además, la asignación de recursos a las escuelas para que éstas puedan cautelar su mantención y para la compra de materiales de limpieza y de escritorio. Más aún, la actual administración decidió aumentar el poder de decisión de los padres y del equipo docente para que pudiesen mejorar la escuela con recursos del Estado. Así, se ha hecho la transferencia directa de importantes recursos a las Asociaciones de Padres y Maestros (APM) y a la dirección de la escuela: de 4 millones de reales entregados en 1994 por la gestión anterior se pasó a 44 millones de reales en 1995 y 170 millones en 1996. Estas instancias son ahora responsables del seguimiento y fiscalización de la compra de materiales y equipos didácticos, de la ejecución de pequeñas obras de remodelación y ampliación del establecimiento y de la contratación de servicios simples para la mantención de la escuela.

Para evitar a nivel local la reaparición de focos de concentración de poder es necesario, cada vez más, requerir la participación de la comunidad y una integración más orgánica con el medio social. Naturalmente, la desconcentración de recursos y competencias no se da sin el apoyo de una consistente planificación estratégica que articule las acciones educativas. Más que nunca se hizo imprescindible implementar un sistema de datos gerenciales con un control informatizado de las estadísticas educacionales.

En la perspectiva de alcanzar ese objetivo, la SEE ya contrató cuadros especializados, compró equipos de última generación y *softwares* compatibles con sus necesidades, para poder conocer con exactitud la realidad en la que está actuando y para intervenir en ella basada en datos fidedignos y confiables. La implementación de nuevas inversiones destinadas a la ampliación de la red física o a la adquisición de materiales didáctico-pedagógicos pasa, ahora, por una evaluación regulada por un cuidadoso relevamiento de los datos existentes, especialmente con respecto a los equipamientos escolares y al número de alumnos que se atien-

de. Fue posible realizar un estudio de las redes del Estado, la municipal y la particular en la educación básica paulista, aproximadamente 8,5 millones de alumnos, lo que en 1997 permitirá informatizar la matrícula.

Mediante datos confiables, la SEE podrá adoptar mecanismos adecuados para acompañar las acciones implementadas, así como establecer conexión en red entre las unidades centralizadas y descentralizadas, inclusive con las escuelas. Ya se distribuyeron 6 mil paquetes de *softwares* (*Windows 95, Office 97* y *Packet 3270*) y material didáctico para las escuelas que adquirieron microcomputadores con fines administrativos. Adicionalmente fue ofrecida capacitación para dos funcionarios de cada Delegación de Educación y se desencadenó un proceso de entrenamiento descentralizado para capacitar a las escuelas.

DESCENTRALIZACIÓN

La excesiva centralización, el gigantismo y la desarticulación institucional aparecían como factores determinantes de la crisis de gestión y de la baja eficiencia de los sistemas educacionales. En esa medida, la descentralización representó una directriz de consenso. Se piensa que delegar autonomía, poder y recursos a las instancias regionales y municipales es una urgente necesidad, en la medida en que viabiliza mayor participación de la comunidad en los asuntos escolares, aproximando la administración a la sociedad civil.

En lo que se refiere a la municipalización, es necesario destacar, inmediatamente, que en San Pablo el Gobierno del Estado ha sido prácticamente la única instancia gubernamental responsable por la mantención y desarrollo de la educación pública, sin que los municipios compartan el compromiso de la oferta educacional. Este hecho contraría frontalmente el artículo 211 de la Constitución Federal que en sus párrafos 2º y 3º afirma:

“2º - Los Municipios actuarán prioritariamente en la enseñanza fundamental y en la educación infantil.

3º - Los Estados y el Distrito Federal actuarán prioritariamente en la enseñanza fundamental y media.”¹

Al desentenderse, paulatinamente, de la responsabilidad con la escuela básica, los municipios paulistas invirtieron en otros niveles de enseñanza o en acciones no siempre directamente relacionadas con la educación *strictu sensu* (transporte gratuito, construcción de estadios deportivos y becas de estudio para alumnos de curso superior), en menoscabo de la educación fundamental obligatoria. Por otra parte, los municipios han atendido con relativo éxito a los niveles de

¹ Constitución Federal con redacción de la Enmienda Constitucional N° 14/96.

preescolar y guarderías, tareas sin duda importantes, pero muy modestas en lo que se refiere a la mantención y “gerenciamiento” del sistema público de educación. De acuerdo con los datos del Censo Educacional de 1996, 504 (80%) de los 625 municipios paulistas no ofrecían ninguna vacante en la educación fundamental obligatoria.

La participación de los municipios en la atención a la educación fundamental se restringía en 1996 al 12,5%, apenas 725.704 de los alumnos matriculados. La instancia del Estado respondía por 5.078.539 matrículas, además del 1.300.000 alumnos de enseñanza media, cantidad muy superior a los 900.000 niños atendidos por la educación infantil (guarderías y preescuelas) ofrecida por el conjunto de las alcaldías de San Pablo. Esa deliberada concentración de la oferta educacional en las manos del Estado tuvo en San Pablo como sus principales financiadores a los propios profesionales de la educación –cuyos salarios fueron drásticamente reducidos– y al contribuyente, impedido de recibir un servicio educacional a la altura de los recursos disponibles en el Estado.

Esta era, sin embargo, una situación anómala. En las demás unidades de la Federación, la atención a la educación fundamental se realiza por la suma de esfuerzos de los poderes del Estado y del municipio, en que compete al primero un promedio del 57% de la demanda. Era necesario, por tanto, revertir esta situación en San Pablo definiendo con los municipios una política conjunta realista para que éstos asumieran, también, la conducción de la educación básica. Lo que se buscaba a corto, mediano y largo plazo era transformar a los municipios en los principales responsables por una Red de Educación que incluye desde preescolar hasta el 4º grado de la educación fundamental.

En 1995, el problema principal enfrentado por la municipalización era la enorme heterogeneidad que existe entre los municipios. Este hecho llevó al Estado a buscar, conocer y atender a la especificidad de cada uno de ellos para establecer el Programa de Sociedad Estado/Municipio. Se quería, así, formalizar alianzas con los municipios, a partir de la oferta de un abanico diversificado de opciones y en consonancia con las posibilidades de cada uno, es decir, contemplando sus desigualdades socioeconómicas y culturales. En 1996 fueron palpables los primeros resultados: 46 municipios participantes, es decir, 49.424 alumnos y 949 profesores comenzaron a desempeñarse en escuelas vinculadas al poder local.

Ese mismo año, el Gobierno Federal lanzó la Enmienda Constitucional 14/96 con la intención de corregir distorsiones como las existentes en el Estado de San Pablo. De acuerdo con esa enmienda, los gobiernos estadual y municipal deberían aplicar, en 1997, 4 billones 700 millones de reales –el equivalente a 15% de los impuestos– en la enseñanza fundamental. La Tabla 1 muestra, sin embargo, que el Gobierno del Estado atenderá al 88% de los alumnos de este nivel de enseñanza con sólo 60% de los recursos, mientras que los municipios, con 12%

de los alumnos, contarán con el 60% de los recursos. La consecuencia de esta mala distribución es que el alumno de la red del Estado dispondrá de 569 reales/año y los municipios de la capital, aunque atiendan a pocos alumnos, contarán con 2.522,00 reales, alumno/año.

Tabla 1
RECURSOS APLICADOS EN LA ENSEÑANZA
FUNDAMENTAL PAULISTA

Enmienda 14	(estimativa 1997)	Nº alumnos	Inversión año/alumno
Estado	R\$ 2.893.069.000,00	5.078.539	R\$ 569,70
Municipios	R\$ 1.838.821.000,00	726.704	R\$ 2.522,10

Fuente: SEE/APCIE, 1996.

Como se ha demostrado, la priorización de los recursos, por sí misma, no es capaz de corregir la profunda desigualdad de las inversiones. Considerando esta situación, la Enmienda 14 obliga a los Estados y municipios a destinar parte de los recursos de la enseñanza fundamental al Fondo de Mantención y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valorización del Magisterio. El retiro de recursos de este fondo será proporcional a la cantidad de alumnos matriculados en ese nivel de enseñanza, en las diferentes redes de educación, hecho que garantizará un mínimo de inversión por alumno en todo el Estado y en las diferentes redes escolares. Así, será posible ofrecer mejores servicios educacionales y mejores pisos salariales, ya que por lo menos 60% de los recursos del fondo estarán destinados al salario de los profesores.

Además del financiamiento de la educación fundamental, el poder municipal tendrá recursos del orden del billón de reales para invertir en la mantención de las redes de preescolar y guarderías, las que actualmente no llegan al millón de alumnos. Cuentan así con un promedio de R\$ 1.000,00 alumno/año, lo que equivale al costo de las buenas guarderías y jardines preescolares sujetos a convenios. El Estado, por su parte, deberá hacer lo mismo y, además de su cuota para la educación fundamental, deberá garantizar recursos para la mantención de la red de enseñanza media (que atiende a cerca de 1,5 millón de alumnos) y de las universidades públicas paulistas.

La SEE entiende que la descentralización requiere que el Estado mantenga su papel, especialmente en lo que se refiere a los contenidos curriculares básicos, al uso racional de los recursos, a la evaluación de los resultados de la enseñanza, a la transferencia de recursos (cuando sea el caso) y a la compensación de las desigualdades entre los municipios. Finalmente, la responsabilidad del Estado

con la descentralización aumenta en relación al mejoramiento y ampliación de la enseñanza media. De hecho, las medidas educacionales implementadas en la actual gestión han llevado a un aumento en el número de egresados de 8º grado, ampliando la demanda por ingreso a la educación media. Es por eso que el gran desafío está en responder con una enseñanza media de calidad –compatible con el grado de desarrollo histórico, científico y tecnológico de las sociedades modernas– a toda la demanda de la población.

Los esfuerzos iniciados en 1997 para municipalizar efectivamente la educación fundamental ya involucraron a 398 de los 645 municipios del Estado de San Pablo. Como ya vimos, el Programa de Municipalización se está implantando gradualmente, de acuerdo con la decisión de los municipios de asumir total o parcialmente la enseñanza fundamental de la Red Pública del Estado. Sin duda, se ha dado un salto de calidad en lo que se refiere al proceso de descentralización administrativa, entregando a las comunidades locales un mayor control sobre la escuela y el trabajo de los educadores.

EL NUEVO MODELO PEDAGÓGICO

El surgimiento de un nuevo paradigma internacional, como consecuencia de la introducción de nuevos procesos productivos, exigió la aceleración del ritmo de apropiación tecnológica en el mundo contemporáneo para generar alteraciones significativas en la calificación de la fuerza de trabajo. Así los modelos educacionales vigentes tuvieron, necesariamente, que orientarse a la formación de individuos con un perfil más compatible con las exigencias de los nuevos tiempos.

Naturalmente, las alternativas disponibles tienen estrecha relación con la oferta del sistema público de calidad, cuya tarea ahora es promover la capacidad de comunicación verbal y escrita y el dominio de los recursos de la electrónica. De la misma manera, es esencial discriminar y tomar iniciativas, desarrollar trabajos complejos, solucionar problemas y participar de modo efectivo en el medio social en que se vive. Así, las habilidades de leer, escribir y sumar deben ser perfeccionadas y articuladas en un pensamiento sistémico que se apoya, principalmente, en la capacidad de abstracción (y, por tanto, de descontextualización de la información), en la experimentación y, en especial, en la mutua colaboración. Para conseguirlo, era imprescindible invertir, prioritariamente, en el mejoramiento de la calidad y de la eficiencia de los sistemas de enseñanza.

La actual gestión tenía plena conciencia de que era imperativo introducir modificaciones en el modelo de agrupamiento escolar, racionalizándolo. Era urgente crear escuelas separadas, que se especializaran en la atención a la infancia (de 1º a 4º grado), preadolescentes (5º a 8º) y adolescentes (educación media). El Programa de Reorganización de las Escuelas del Estado, implementado a partir

de 1996, se basó en estudios elaborados por técnicos de la SEE que desde comienzos de los años 90 señalaban que los centros de decisión deberían cambiar el modelo de organización vigente en las escuelas del Estado. Esos estudios advertían sobre los beneficios que tendría en la política de atención el hecho de quebrar ese modelo, consiguiendo racionalizar los equipamientos, reducir el número de clases y turnos, disminuyendo la jornada de clases, etc.

Adicionalmente, se vería reducida la necesidad de contratar profesionales de la educación, haciendo posible la aplicación de una política de recursos humanos capaz de favorecer el mejoramiento de las condiciones del trabajo docente. Más aún, permitiría situar al profesor en una escuela solamente, liberándolo de tener que asumir clases en tres, cuatro o cinco establecimientos distintos. Un nuevo modelo de escuela permitiría, también, disminuir los gastos de mantenimiento y el ahorro resultante podría ser invertido en acciones orientadas al perfeccionamiento de la enseñanza, contribuyendo al éxito del alumno de la escuela pública.

El gobernador Mario Covas, desde su campaña, había asumido el compromiso de reorganizar las escuelas. Esa política fue cuidadosa y gradualmente implantada. En el segundo semestre de 1996, se realizaron diversas acciones preparatorias de la reorganización: reuniones con todos los directores de escuelas, delegados de educación, entidades representativas del magisterio, padres y alumnos, las que fueron replicadas en las Delegaciones de Educación y escuelas. En octubre del mismo año, una amplia campaña por radio y televisión divulgó la reorganización –en forma simple, objetiva y directa– a los equipos docentes y al ciudadano común. El 13 de noviembre en todas las escuelas del Estado se suspendieron las clases y se invitó a la población a discutir la propuesta con los profesores. Se distribuyeron más de 50 mil afiches, 10 millones de folletos y 260 mil ejemplares de una publicación especial² con subsidios para el debate.

La reorganización de la red física hizo nacer una nueva escuela identificada con el grupo de edad de los alumnos y con el trabajo pedagógico que debe ser realizado con ellos. Cerca de 3 mil escuelas están atendiendo exclusivamente a alumnos de 1º a 4º grado, mientras otras 3.500 acogen a alumnos mayores, desde el 5º grado hasta la educación media. Todas, sin excepción, reciben los recursos necesarios para satisfacer autónomamente sus necesidades, comprando materiales pedagógicos compatibles con sus necesidades; las escuelas con 5º en adelante pudieron transformar sus salas en “salas ambiente”, es decir, más propicias para el estímulo a una situación de enseñanza-aprendizaje motivadora, con la presencia de libros, juegos, mapas, grabadores, computadores, softwares pedagógicos, etc., a disposición de profesores y alumnos. Así, cada materia puede ser enseñada ahora en forma más rica y en una sala orientada exclusivamente a la satisfacción

² La publicación a la que se refiere el texto se titula “Cambiar para mejorar”.

de sus intereses: en la sala de historia, mapas; en la sala de matemática, sólidos geométricos; en el laboratorio, materiales para experimentación, y así sucesivamente. El trabajo pedagógico en estas condiciones se hizo, obviamente, más interesante y adecuado.

Las medidas adoptadas, de acuerdo con lo esperado, han ayudado a construir una nueva escuela. Implantada en casi un 73% de las escuelas de la Red Pública del Estado, la reorganización de la red física creó condiciones muy favorables para alcanzar la deseada optimización de los recursos pedagógicos y equipamientos didácticos, contar con material instruccional adecuado a los diversos grupos de edades, diseñar programas específicos de perfeccionamiento del personal y trabajar con una clientela más homogénea, para elevar la calidad de la educación. El Anexo I muestra cómo la reorganización alteró el perfil de la Red de Educación del Estado.

Esta nueva configuración de las escuelas fue saludable en otros aspectos también. Por una parte, una criteriosa planificación de la atención a la demanda escolar permitió una sensible reducción del número de escuelas que funcionaban con más de 2 turnos diurnos: de 1.288 a 662, en 1996. Este hecho contribuyó, además, para mejorar las condiciones de trabajo de los docentes y de aprendizaje de los alumnos: facilitó la ampliación, en el período diurno, de la jornada diaria de 4 a 5 horas en la mayoría de las escuelas del Estado, lo que equivale al aumento de 1 año de escolaridad cada 4 años lectivos. Por otra parte, la Reorganización de las Escuelas del Estado posibilitó ampliar las oportunidades de completar la jornada de trabajo en una única escuela a todos los docentes que se desempeñaban de 5º a 8º grado, facilitando un mayor compromiso con el aprendizaje de sus alumnos. Actualmente, la mayoría de los docentes que se desempeñan en los cuatro primeros grados de la enseñanza fundamental completan su jornada integral (40 horas/aula semanales) trabajando en sólo un grado.

Es necesario agregar que todas las unidades escolares están contando con un profesor-coordinador cuya función es apoyar el trabajo pedagógico, articular la planificación de forma colectiva y orientar el proceso de capacitación de los docentes. De hecho, innumerables datos de investigación señalan que éste puede transformarse en un líder eficaz en la definición compartida de los rumbos de la escuela. Escogidos por las Delegaciones de Educación y por los Consejos Escolares³ mediante una prueba de selección, los profesores coordinadores son piezas importantes en el cotidiano escolar, en la medida en que auxilian a los educado-

³ Presidido por el Director, el Consejo está formado por un mínimo de 20 y un máximo de 40 miembros, determinado siempre de manera proporcional al número de clases del establecimiento educativo: 40% de docentes, 10% de funcionarios y especialistas, 25% de padres de los alumnos y 25% de alumnos. Ejerce funciones consultivas y deliberativas en lo que se refiere a los asuntos de su unidad escolar.

res a reflexionar constantemente sobre su práctica pedagógica perfeccionándola en y por la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrentan. De hecho, es en el intercambio de experiencias, estudiando y resolviendo problemas en cooperación con sus pares, que el profesor reinventa su papel, asume compromisos, rinde cuentas de sus acciones y exige de los demás conductas semejantes. Pensando, justamente, en esos aspectos es que la actual gestión decidió crear, en la escuela, la figura del profesor-coordinador y garantizar un horario para el trabajo colectivo de los docentes. Con el objetivo de aumentar las posibilidades de éxito escolar, se valorizó la ejecución de proyectos específicos de recuperación y refuerzo para alumnos, disponiendo de hasta 3 horas/aula semanales para el desarrollo de actividades de esta naturaleza. Además, con vistas a maximizar las oportunidades de progreso en el recorrido académico de los alumnos, fue implementado, a fines del año lectivo de 1996, el Proyecto "Escuela en las vacaciones". Así, durante las vacaciones de enero de 1997, las escuelas desarrollaron un programa de recuperación y evaluación para los alumnos con desempeño insatisfactorio al final del año anterior. Se contrataron profesores para realizar 3 semanas de clases de recuperación a los alumnos inscritos, con refuerzo especial en los contenidos no incorporados por el alumno a lo largo del año lectivo regular.

Casi 2.100 escuelas polo fueron sedes del proyecto que alcanzó a 12.000 profesores y 236 mil alumnos, siendo promovidos cerca del 51% de ellos. Independientemente de este esfuerzo, los resultados del conjunto de medidas tomadas en 1996 eran visibles al final del año lectivo, observándose aumentos significativos en la tasa de aprobación de los alumnos y en la reducción de los índices de deserción y repitencia. Es posible verificar que, en la totalidad de la educación fundamental, el aumento en la aprobación (6,6 puntos porcentuales) en 2 años de gestión fue casi equivalente al obtenido en los 8 años de las administraciones anteriores (7,6 puntos porcentuales), conforme lo muestra el Anexo II.

El ahorro real para el Estado como resultado del efecto conjunto de la reorganización de la escuela y del proyecto "Escuela en las vacaciones" puede ser verificado en el Anexo III. Con los mejoramientos pedagógicos introducidos por la SEE en la Red del Estado, los índices de aprobación subieron significativamente en 1996. Esta elevación se tradujo en la promoción de 224 mil alumnos más que en el año 1995. Se calcula, así, un ahorro real para los cofres públicos: basados en el valor de R\$ 600,00 –disponible por alumno anualmente–, hubo una ganancia real del orden de los 134,4 millones. En función de datos tan auspiciosos, el Proyecto "Escuela en las vacaciones" se ampliará a los alumnos de educación media en 1997. Paralelamente, otras acciones convergentes con la propuesta de mejoramiento del desempeño de los alumnos serán iniciadas aún en ese mismo año. Entre ellas la flexibilización curricular, es decir, la adopción de matrícula por dependencia o disciplina, estrategia para evitar el desestímulo y el abandono escolar.

Otra medida importante para la regularización del flujo escolar fue la implementación del Programa “Clases de aceleración”. Con la meta de reducir los elevados índices de desfase edad/grado existentes de 1º a 4º, se elaboró una propuesta curricular en la que se seleccionaron los contenidos esenciales para cursar con éxito el 5º grado. Se preparó material específico para profesores y alumnos y se entregó capacitación a los docentes que voluntariamente se dispusieron a trabajar con esos alumnos, considerados como una clientela difícil: presentaban “problemas de aprendizaje”, vivían en familias “desestructuradas” o tendrían un CI bajo. El incentivo ofrecido a los profesores fueron libros, revistas y periódicos de calidad. Después de dos años de implementación, las “Clases de aceleración” han demostrado que estos niños pueden aprender y de hecho lo han logrado cuando están en un régimen de enseñanza eficaz. Han participado de este programa cerca de 44 mil alumnos que, retenidos en grados anteriores, frecuentan ahora cursos más cercanos a su nivel de edad. Este número deberá crecer en 1998 a 200 mil alumnos. Ya se encuentra en fase de elaboración material específico para adolescentes con desfase edad/grado que están entre 5º y 8º grado de la educación fundamental, el que será entregado a las escuelas el próximo año.

Vistas en su conjunto y estrechamente articuladas, las medidas señaladas –cuyo objetivo central es la corrección del flujo escolar– parecen estar ofreciendo respuestas concretas a las resistencias cotidianas que llevan a valorizar y a apegarse a la “cultura de la repitencia”, tradición enraizada en la educación brasileña. Hoy, por lo menos en el discurso, no existen educadores que defiendan públicamente la idea de que es bueno hacer repetir a los alumnos, postura que resulta muy saludable para el aprendizaje y la formación del carácter del alumno. Esta cuestión ha sido ampliamente discutida, se han divulgado datos estadísticos educacionales que apuntan, con claridad, al hecho de que la repitencia genera apenas, y exclusivamente, más repitencia. De hecho, la pérdida anual de casi un 30% de todos los alumnos que asisten a la educación fundamental y media, debido a repitencia y evasión, es insoportable desde el punto de vista social y económicamente improductiva. Genera, además, una gran distorsión en la edad/grado, obligando a niños y adolescentes a una forzada convivencia en una misma sala y bajo un mismo régimen que, naturalmente, no puede atender a las especificidades de cada grupo de edad.

En síntesis, el nuevo modelo pedagógico ha buscado mejorar la calidad de la enseñanza colocando a la educación paulista a tono con el ritmo de su tiempo. Hasta el momento, sus logros principales pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- reorganización de la red física para atender mejor a las especificidades de cada grupo de edad;

- reducción del número de turnos en la mayoría de las unidades escolares de la Red del Estado: 6.108 escuelas cuentan con un máximo de 3 turnos, dos turnos y un turno;
- oferta diaria de 5 horas/aula para 4,5 millones de alumnos;
- 2 horas semanales remuneradas para la preparación de clases e intercambio de experiencias entre los docentes;
- presencia de un coordinador pedagógico en todas las escuelas;
- materiales pedagógicos en cantidad y calidad suficientes en las escuelas y al alcance de profesores y alumnos;
- tres horas semanales remuneradas para recuperación y refuerzo continuo, orientadas a regularizar el flujo escolar y reducir el desfase edad/grado;
- mejoría acentuada en los índices de aprobación y evasión.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA “CULTURA DE LA EVALUACIÓN”

La trayectoria de la SEE en dirección a la construcción de una política de la evaluación educacional se inició en 1992. En ese momento se implantó el Programa de Evaluación Educacional de la Red del Estado con el propósito de obtener informaciones para la formulación de políticas educacionales y entregar a las escuelas datos objetivos acerca de los puntos críticos del proceso enseñanza-aprendizaje. Se evaluaron, en ese año, 306 escuelas y 27.609 alumnos de los 8 grados, en contenidos de portugués (incluyendo redacción), matemática, ciencias, historia y geografía, referidos a todos los grados de la educación fundamental. En general, esos datos mostraron que los alumnos presentaban un nivel de conocimientos muy por debajo de lo esperado.

A partir de 1994, la SEE comenzó a evaluar el rendimiento de los alumnos de toda la Red Pública del Estado a través de una muestra de 818 escuelas estadísticamente representativa de la Red. Esta evaluación alcanzó a 152.279 alumnos de 4º y 8º, los que respondieron a pruebas de portugués, matemática y redacción. Los alumnos de 8º grado fueron evaluados, además, en ciencias, historia y geografía. Los resultados de esta evaluación ratificaron las informaciones obtenidas anteriormente.

Además de la experiencia del Programa de Evaluación Educacional de la Red Oficial, otro hecho fortaleció el reconocimiento, por parte de los dirigentes educacionales del Estado de San Pablo, de la necesidad y urgencia de definir una clara política de evaluación educacional. Se trata de la participación de la SEE en el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica –SAEB–, que tiene como meta contribuir a la formulación de políticas de educación pública en Brasil y establecer un sistema de control de la enseñanza de los contenidos mínimos previstos en los currículos y padrones de calidad de la escuela brasileña. El sistema propuesto por el Ministerio de Educación y Deportes –MEC– estable-

ce un procedimiento de evaluación permanente de la educación pública fundamental.

Así, cada dos años se aplican pruebas padronizadas de rendimiento escolar en muestras de todas las Unidades de la Federación. Los componentes curriculares evaluados –portugués y matemática a 1º y 3^{er} grado, portugués (incluyendo redacción), matemática y ciencias en 5º y 7º grado– fueron seleccionados porque constituyen el núcleo común del currículo y tienen contenidos semejantes en todo el país. También en este caso los resultados señalan que hay mucho por hacer todavía para alcanzar el desempeño deseado en los grados y contenidos evaluados.

La participación de la SEE de San Pablo en esta experiencia hizo evidente la importancia de la evaluación educacional como instrumento orientador de la toma de decisiones que buscan el mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida en las escuelas. Se impuso, así, la necesidad de formular y consolidar una política de evaluación en el sistema educacional del Estado. Sin embargo, al analizar las características de los dos programas anteriormente presentados⁴ se constató que las informaciones entregadas eran de mayor utilidad para orientar a los organismos gestores de las políticas educacionales, que al conjunto de las escuelas de la Red. Con vistas al diseño de una estrategia para construir en las escuelas una cultura de la evaluación, la SEE, entonces, optó por implementar un sistema que incluyese al universo de la Red Pública del Estado. Todas y cada una de las unidades escolares contaría, así, con datos sobre el desempeño de sus propios alumnos, informaciones acerca de los logros y dificultades y conocimientos de los aspectos curriculares que requieren mayor atención. Esos aspectos favorecen, indudablemente, la construcción de la autonomía pedagógica de las escuelas en lo que se refiere al proyecto de escuela, la capacitación de sus educadores y la reorganización del currículo escolar de manera tal que se corrijan desvíos en su flujo y disminuyan los índices de evasión y repitencia.

El proyecto de la actual gestión partió, así, del presupuesto de que la evaluación constituye un proceso sistemático, gradual y continuo orientado a la construcción de una cultura evaluativa en el Estado de San Pablo. Además, consideraba que este proceso sólo sería posible con la participación de todas las instancias de la Secretaría de Educación del Estado, así como del conjunto de escuelas municipales y particulares que adhiriesen a la propuesta de la SEE. Por lo tanto, sus objetivos incluían:

- el desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño de los alumnos de la educación fundamental y media del Estado de San Pablo que pudiesen entregar subsidios a la SEE para la toma de decisiones en relación a la política educacional del Estado.

⁴ Los dos programas mencionados en el texto son: el Programa de Evaluación de la Red de Educación del Estado y el Sistema de Revaluación de la Educación Básica (SAEB).

- el conocimiento del desempeño de los alumnos de la educación fundamental y media en los diferentes componentes curriculares para entregar –al sistema de educación, a los equipos técnico-pedagógicos en las Delegaciones de Educación y a las unidades escolares– informaciones que subsidiasen:
 - * la capacitación de los recursos humanos del magisterio;
 - * la orientación de la propuesta pedagógica de esos niveles de educación para perfeccionarla;
 - * la articulación de los resultados de la evaluación con la planificación escolar, la capacitación y la definición de metas para el proyecto de escuela, especialmente para la corrección del flujo escolar;
- la construcción, en el ámbito del Estado, de una cultura evaluativa que valore y utilice las informaciones obtenidas por el sistema de evaluación para mejorar la calidad de la educación ofrecida a la población.

La propuesta del sistema de evaluación involucra a diversos componentes curriculares considerados fundamentales para el conocimiento básico. Los grados debían ser trabajados alternadamente para, cuando fuese posible, hacer un seguimiento longitudinal a las informaciones obtenidas:

1996: se evaluó en el mes de abril el rendimiento escolar de los alumnos matriculados en 3º y 7º grado de la educación fundamental. Los componentes curriculares evaluados fueron los de portugués y matemáticas en alumnos de ambos grados (con contenidos de 2º a 6º grado) y de ciencias y geografía/ historia solamente a los alumnos de 7º (con contenidos de 6º grado);

1997: fue evaluado en abril el rendimiento escolar de alumnos de 4º y 8º grado de la educación fundamental, en los mismos componentes curriculares y siempre con referencia al año anterior. En noviembre serían evaluados los alumnos que asisten a 3º de enseñanza media que:

* ofrece formación general en los componentes de portugués, matemática, historia, geografía y ciencias (biología, física y química);

* ofrece formación técnica específica en los componentes de portugués y matemática;

1998: evaluación en abril del rendimiento escolar de alumnos de 5º grado de la educación fundamental y de 1º de educación media, en los mismos componentes curriculares y teniendo siempre como referencia el año anterior.

Los ítems que componen las diversas pruebas elaboradas por profesores debidamente capacitados son pretesteados en una pequeña muestra de escuelas. Los resultados son analizados y, basados en ellos, se organiza la prueba final. Paralelamente, para verificar si hubo o no logros de aprendizaje en el siguiente año lectivo, la SEE está aplicando los procedimientos necesarios para que se pueda, vía Teoría de la Respuesta al Item, proceder a las comparaciones relativas a los resultados alcanzados año a año.

Finalmente, cabe mencionar que, más allá de las pruebas de rendimiento escolar, los alumnos responden a un cuestionario que busca conocer sus hábitos de estudio, actividades recreativas y participación de la familia en las actividades de la escuela. Hay, aún, otro instrumento del mismo tipo, orientado al equipo docente en el que se abordan aspectos referidos al funcionamiento de la escuela, planificación, evaluación y capacitación docente. A través de él es posible identificar y verificar el impacto diferenciado sobre el rendimiento escolar de factores relacionados tanto con los alumnos como con la organización interna del colegio. Los resultados son analizados en tres niveles diferentes:

- *en las unidades escolares*: las escuelas están capacitadas para hacer la tabulación y el tratamiento estadístico de sus propios resultados, así como para elaborar los informes sobre el desempeño de los alumnos y el cuestionario de la escuela que busca subsidiar la planificación escolar, la capacitación de los educadores y la definición de metas para la gestión de la educación, especialmente en lo que se refiere a corrección del flujo escolar;
- *en las Delegaciones de Educación*: cada Delegación organiza su informe mediante los equipos de supervisión y del taller pedagógico, englobando los resultados presentados por las escuelas de su región, por disciplinas y grados, usándolos como referentes en la elaboración de sus propio plan de trabajo;
- *en el nivel central*: la SEE, con apoyo de asesoría externa, consolida el informe final de la evaluación de desempeño de los alumnos de educación fundamental y media que subsidiará la toma de decisiones en el área educacional del Estado de San Pablo.

Los resultados de la primera evaluación hicieron evidente que muchas escuelas de la Red del Estado están presentando rendimientos escolares semejantes a los obtenidos en las escuelas particulares tradicionales que aceptaron participar de la evaluación. El Anexo IV presenta los resultados del Sistema de Evaluación del Rendimiento Escolar del Estado de San Pablo –SARESP– en 1996, discriminados por grado y asignatura y oponiéndolos a los alcanzados en la red particular.

Un sistema de evaluación escolar, por su parte, difícilmente alcanza sus propósitos si no se encuentra vinculado a otras medidas centrales para la gestión de la escuela y para la calidad de la educación. Así, un importante recurso disponible en la Red de Educación del Estado son los talleres pedagógicos, actualmente revividos y fortalecidos. Como centros de capacitación descentralizada, ellos entregan principalmente apoyo técnico a los equipos docentes de acuerdo con los problemas específicos presentados por las escuelas y en consonancia con sus características. Paralelamente, buscando entregar capacitación permanente al profesorado, se firmaron convenios con las principales universidades del Estado de San Pablo y reconocidos centros de formación, de manera tal que los delegados de educación –en acuerdo con el equipo de supervisión escolar y los directores de escuela– puedan solicitar que se les imparta cursos más adecuados

a las necesidades de su región. Se pasó, así, de un modelo centralizador, en el que la SEE decidía acerca de la modalidad de capacitación a ser ofrecida a los profesionales que actúan en la Red, a otro, en que cabe a los organismos locales analizar su práctica y decidir la naturaleza de la formación que necesitan o desean recibir. De la oferta centralizada a la oferta descentralizada, se anduvo un paso más en dirección a la autonomía de la escuela.

VALORIZACIÓN DEL MAGISTERIO

Por ultimo, pero no menos importante, la actual gestión de la SEE ha buscado valorizar al magisterio. Tres condiciones han sido señaladas como fundamentales para destacar el relieve y el papel central de los profesionales de la educación en la sociedad moderna: formación permanente para dar continuidad y perfeccionar la inicial; plan de carrera atractivo, para aumentar el interés por el magisterio; sueldos compatibles con la importancia de la función social que los educadores ejercen. Como el primero ya fue abordado, cabe ahora discutir los dos últimos aspectos.

Plan de carrera: el actual Plan de Carrera del Magisterio presenta una estructura que imposibilita aumentos salariales significativos a los docentes y sus criterios de ascenso no valorizan el desempeño profesional. Así, en marzo de 1995 y con el objetivo de elaborar un plan de carrera más adecuado, el gobierno inició su discusión con las entidades representativas del magisterio. Los cambios propuestos fueron surgiendo lentamente, no como medidas aisladas o casuísticas, sino a través de un proceso en el que las entidades de clase y sectores del magisterio fueron escuchados y sus sugerencias, cuidadosamente ponderadas. Paso a paso, se buscó diseñar una carrera que garantizase el desarrollo profesional del educador y posibilitase el aumento real de su salario base. A partir de esas reuniones y de negociaciones con el área económica, la SEE elaboró una nueva propuesta que fue presentada a las entidades de clase para su amplia discusión en las escuelas. Esta nueva propuesta busca estimular el desarrollo profesional del educador, posibilitar el aumento real de su sueldo base y transformar la carrera docente en una más atrayente y competitiva.

Mejoramiento salarial: la implantación tanto de la Enmienda Constitucional 14 como del Fondo Nacional de Valorización del Magisterio es esencial para la consolidación de una nueva carrera para profesores y funcionarios. Parte sustancial de los recursos provenientes del fondo, sumados a los que entrega el propio Estado, permitirán al gobierno implantar las carreras del magisterio y del Cuadro de Apoyo Escolar (QAE) que da importante soporte al trabajo docente. En lo que se refiere al magisterio propiamente tal, el profesor de 1º a 4º grado que está comenzando la carrera y no posee título universitario pasará a ganar 5,4 sueldos

mínimos⁵ por una jornada de trabajo de 25 horas/aula y 5 horas para actividades dentro y fuera de la escuela, 2 y 3 horas, respectivamente. El profesor que se está iniciando en la carrera, pero que tiene título universitario y ningún otro adicional, recibirá 6,7 salarios mínimos por 30 horas de trabajo semanal (25 horas/aula, 2 en actividades en la escuela y 3 en el lugar que él escoja). Si desea completar las 40 horas de trabajo semanal, el profesor recibirá un aumento proporcional (un tercio más) aproximándose su sueldo a los 9 salarios mínimos. Con eso los funcionarios de la SEE tendrán una remuneración más digna y adecuada a la importancia de su papel social.

La SEE, con el conjunto articulado de medidas discutidas en este trabajo, pretende construir una “escuela exitosa” por la afirmación de su responsabilidad en hacer que sus alumnos realmente aprendan. Para eso está involucrando a toda la sociedad en un proceso donde el magisterio es el principal protagonista en la medida en que es él quien garantiza el éxito de toda política educacional. Pero los profesionales de la educación, para alcanzar este fin, necesitan aliarse a otros actores también interesados en transformar las escuelas en lugares de permanencia, progreso y aprendizaje de los alumnos: los padres y madres, empresarios, instituciones religiosas, organizaciones y movimientos populares, universidades, medios de comunicación. La participación de esos agentes, su seguimiento y la cobranza de los compromisos asumidos con la educación paulista son vistos, en la actual gestión, como algo esencial. Los mecanismos de participación y control, por medio de los cuales puede la sociedad civil exigir su derecho a la escuela pública de calidad, ya se encuentran implantados. Cabe a la población ocupar esos espacios y usarlos, efectivamente, con la seguridad de que es en la escuela concreta de hoy donde se construye el futuro de mañana.

⁵ El salario mínimo actual (06/11/97) equivale a R\$ 120,00, es decir, US\$ 132,78.

BIBLIOGRAFÍA

- SAN PABLO (GOBIERNO) SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL ESTADO. 1995. Asesoría Técnica de Planificación y Control Educacional. Grupo de Estudios y Análisis. *La municipalización de la educación básica: la propuesta de la Secretaría de Educación del Estado*. San Pablo: SEE/ATPCE/GEA, octubre.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL ESTADO. 1995. Asesoría Técnica de Planificación y Control Educacional. Grupo de Estudios y Análisis. *Municipalización: evaluación del proceso*. San Pablo: SEE/ATPCE/GEA, octubre.
- _____. 1995. Fundación para el Desarrollo de la Educación. *Sistema de evaluación del rendimiento escolar del Estado de San Pablo*. San Pablo: SEE/FDE.
- _____. 1997. Asesoría de Comunicación. *Escuela ahora*. (Diario). San Pablo: SEE/AC, año III, Nº 14, octubre.
- _____. 1997. Asesoría Técnica de Planificación y Control Educacional. *La escuela con cara nueva: un proyecto único con múltiples acciones*. San Pablo: SEE/ATPCE, 2º semestre.
- SILVA, T.R.N. da. 1995. *Autonomía escolar: ¿una utopía?* Trabajo presentado en el CONSED, San Pablo, junio.

Anexo I
Alteración del perfil de la Red de Educación del Estado con la
Reorganización de la Red Física

Tabla 2
PROGRAMA DE REORGANIZACION DE LAS ESCUELAS
DE LA RED PUBLICA DEL ESTADO: ESCUELAS Y CLASES
POR NUMERO DE TURNOS, 1995 Y 1996

Número de turnos	Situación en 1995		Situación en 1996		Diferencia en %	
	Escuelas	Clases	Escuelas	Clases	Escuelas	Clases
5	214	8.429	150	6.682	-30	-21
4	825	30.569	388	15.316	-53	-50
3 diurnos	254	3.732	124	2.720	-51	-27
2 diurnos						
más nocturno	4.344	133.594	3.385	115.377	-22	-14
2	999	8.935	2.360	36.577	+136	+309
1	147	964	299	1.535	+103	+59

Fuente: SEE/ATPCE/CIE, 1996.

Anexo II
Educación fundamental

Tabla 3
TASA DE APROBACION, REPROBACION Y EVASION
Y REPITENCIA DE LOS ALUMNOS DE EDUCACION
FUNDAMENTAL (1986-1996)

Logros	Año	Aprobación	Reprobación	Evasión
	86	69,4	18,5	12,1
+3,5%	87	69,8	18,7	11,5
(86/90)	88	71,6	16,6	11,8
	89	71,0	15,8	13,2
	90	72,9	16,2	10,9
+4,1%	91	75,8	13,8	10,4
(90/94)	92	76,2	13,7	10,1
	93	78,1	11,9	10,0
	94	77,0	14,1	8,9
+6,6%	95	79,2	11,7	9,1
(94/96)	96	83,6	8,0	7,6

Fuente: SEE/ATPCE/CIE, 1996.

Tabla 4
**TASAS DE APROBACION, REPROBACION Y EVASION DE LOS
 ALUMNOS DE EDUCACION MEDIA (1986-1996)**

Logros	Año	Aprobación	Reprobación	Evasión
+4,3% (86/90)	86	61,0	12,5	26,5
	87	63,2	12,2	25,5
	88	64,9	10,8	24,3
	89	63,6	9,6	26,8
+5,0% (90/94)	90	65,3	12,0	22,7
	91	67,6	9,7	22,7
	92	69,8	9,2	21,0
	93	72,7	6,8	20,5
+3,5% (94/96)	94	70,3	10,8	18,9
	95	70,6	8,2	21,2
	96	73,8	8,4	17,8

Fuente: SEE/ATPCE/CIE, 1996.

Anexo III

Tabla 5
**AHORRO PARA EL ESTADO POR EFECTO
 CONJUNTO DE LA REORGANIZACION DE LA ESCUELA
 Y DEL PROYECTO “ESCUELA EN VACACIONES”**

Acción	Nº de alumnos promovidos	Gasto anual estimado
Proyecto “Escuela en Vacaciones”	121.000	R\$ 72,6 millones
Reorg. de la Red Física	103.000	R\$ 61,8 millones
TOTAL	224.000	R\$ 134,4 millones

Fuente: SEE/ATPCE/CIE, 1996.

Anexo IV
Resultados del sistema de evaluación del rendimiento escolar
del Estado de San Pablo –SARESP– en 1996,
discriminado por grado y asignatura

Tabla 6
3^{er} GRADO DE EDUCACION FUNDAMENTAL 1996

Asignatura	Red particular N=19 escuelas	Red del Estado			
		19 mejores	50 mejores	100 mejores	200 mejores
Portugués	90,04	91,41	90,07	88,42	86,38
Redacción	76,54	83,11	77,87	75,11	72,76
Matemática	88,84	87,29	85,43	84,13	81,85
Media	85,14	87,27	84,46	82,55	80,33

Fuente: SARESP, 1996 (informe técnico).

Tabla 7
7^º GRADO DE EDUCACION FUNDAMENTAL 1996

Asignatura	Red particular N=23 escuelas	Red del Estado			
		23 mejores	50 mejores	100 mejores	200 mejores
Portugués	76,68	71,88	67,71	65,21	62,75
Redacción	60,56	66,08	62,35	64,77	64,74
Matemática	50,96	57,84	52,68	45,68	40,46
Ciencias	60,46	65,96	61,34	57,25	53,40
Historia	50,13	61,93	57,67	53,04	48,90
Geografía	61,05	71,27	64,03	58,52	53,00
Media	59,97	65,83	60,96	57,41	53,88

Fuente: SARESP, 1996 (informe técnico).

Evolución de la gestión educativa en Colombia: antes y después de la reforma

*Piedad Caballero**

La evolución de la gestión pública en educación, desde una perspectiva legal, se inicia con la reforma política en 1986, a través de la cual se promueve la descentralización política y fiscal. Este proceso se consolida en 1993 con la ley sobre distribución de competencias y recursos, a partir de la cual las entidades territoriales asumen de manera autónoma el manejo de los recursos asignados a salud y educación y definen su estructura y organización de acuerdo con la norma. En términos específicos, se promulgó la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación. Sin embargo, los antecedentes de esta reforma se remontan a la década del 70, época en la cual se establecieron cambios en la educación al definirse las responsabilidades frente a la dirección, organización, financiación y prestación del servicio, como consecuencia de la reforma constitucional de 1968.

En 1968, bajo los principios de centralización política y descentralización administrativa característicos de la Constitución de 1886, se llevó a cabo un proceso de desconcentración funcional, donde el nivel central mantuvo el poder de decisión y delegó algunas funciones administrativas, fortaleciéndose a través

* Directora Área de Educación Instituto SER de Investigación. Codirectora Programa Promoción de las Reformas Educativas en América Latina –PREAL– en Colombia.

de unos nuevos entes denominados “descentralizados”. No obstante la descentralización política, fiscal, administrativa y pedagógica vigente en la actualidad, el poder del nivel central frente al manejo de las decisiones para los asuntos regionales aún persiste.

La descentralización tiene pleno reconocimiento en la Constitución Nacional de 1991¹ al considerarse ésta como pilar fundamental en la construcción del nuevo Estado colombiano. Esta condición está expresa no sólo en su artículo 1º, sino también en los títulos referentes a participación democrática, rama legislativa, leyes, elecciones, organización territorial, régimen económico y de hacienda pública, así como en los apartes sobre planes de desarrollo, presupuesto, distribución de recursos y competencias, finalidad social del Estado y servicios públicos.

La descentralización surge como estrategia para modernizar el Estado, precisar las competencias, distribuir los recursos de los diferentes niveles administrativos, definir las relaciones que deben establecerse entre éstos para mejorar los niveles de coordinación, sin afectar su autonomía ni limitar su desarrollo, y para hacer más eficiente la administración mejorando los procesos de gestión a todo nivel.

La descentralización abre espacios de participación de la comunidad en la toma de decisiones alrededor de los aspectos que son de su competencia. Esto significa establecer reglas de juego muy claras que persigan un bien común, las cuales no pueden ser creadas externamente o con desconocimiento de los intereses de las instituciones o de las comunidades. La idea es modificar estructuras y conductas caracterizadas por la rigidez, la imposición, la arbitrariedad, a fin de hacer florecer la cooperación, el respeto mutuo, el reconocimiento del otro, para construir una ética civil que reconozca en la solidaridad y la reciprocidad el apoyo y contribución a la autodeterminación de los individuos y de las comunidades.

De ahí la preocupación por realizar esfuerzos mancomunados para avanzar en el desarrollo de este propósito descentralizador y evitar que fuerzas y tendencias contrarias, existentes y persistentes, lo entorpezcan.

MIRADA EVOLUTIVA DE LA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN

A continuación se ilustran aspectos relacionados con delegación, desconcentración y descentralización, los cuales configuran el tejido normativo en el que no es

¹ Define al país como “Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

fácil leer claramente los órdenes de responsabilidad y jerarquía de los distintos estamentos intervinientes.

La presentación del mapa normativo que ilustra las idas y venidas en la delegación de responsabilidades y funciones entre el nivel central a las entidades territoriales a nivel del departamento y del municipio hasta llegar a la institución escolar, se realiza en orden cronológico señalado en el antes y él después de la reforma y haciendo énfasis en el período de transición comprendido entre 1986 y 1993.

Antes de la reforma

A partir de la reforma constitucional de 1968, mediante Decreto 3157 del mismo año, se reestructuró el Ministerio de Educación Nacional para hacer realidad la centralización política y la descentralización administrativa. Se crearon entonces los Fondos Educativos Regionales (FER) para atender con recursos de la nación, en los departamentos y los municipios, el funcionamiento de los planteles educativos oficiales. Igualmente, a través de esta norma se crearon las Juntas de Escalafón Departamental, buscando una mayor eficiencia administrativa en relación con la clasificación de los docentes.

La descentralización administrativa dispuesta por la Ley 28 de 1974 y la nacionalización de los colegios ordenada por la Ley 43 de 1975, conformaron la estructura de una política y plantearon la necesidad de un modelo de administración oficial. Esto significó asumir problemas de manejo hacia el futuro, dadas las diversas formas de denominación de los docentes y de normas de vinculación, pues con la nueva norma se tenía que diferenciar entre docentes “nacionalizados”, quienes –a partir del 1º de enero de 1976 y de conformidad con esa ley, a pesar de haber sido nombrados por el departamento– eran pagados con recursos nacionales a través de los Fondos Educativos Regionales (FER). A los docentes y administrativos que antes de la expedición de la mencionada ley de nacionalización estaban a cargo de la nación y continuaron siendo nombrados, administrados y pagados por ésta, sin interrupción, se les denominó “nacionales”.

La desconcentración administrativa se da con la creación de las Juntas Seccionales de Escalafón² y de los centros experimentales pilotos³, como con la

² Los planteles nacionales son creados por norma nacional, financiados y sostenidos por la nación y administrados los recursos humanos, físicos y financieros por el MEN. Los costos de los nacionalizados (los creados por disposición departamental o de intendencias, sostenidos y organizados inicialmente por estas entidades pero que en virtud de la Ley 43 de 1975 y el Decreto 102 de 1976 fueron “nacionalizados”) fueron asumidos por la nación a través de los fondos educativos regionales y la administración a cargo de las entidades que los crearon.

³ Son aquellos que tienen por objeto incrementar los cupos en los planteles mediante la creación de cursos o grupos nuevos hasta cuatro años de educación básica secundaria que laboran con tarifas oficiales en horas distintas de las jornadas ordinarias o paralelamente a ellas.

instrumentación que se les dará a los Fondos Educativos Regionales⁴, conservando el MEN sobre todos estos entes un control jerárquico, pues tiene facultades para nombrar y remover al personal.

La gestión y administración de la educación recaía en las Juntas Administradoras de los FER, cuyas funciones eran reguladas por Decreto 102 de 1976. Entre éstas figuran las siguientes:

- elaborar el presupuesto de rentas y gastos del FER de conformidad con los planes y programas aprobados por el MEN y presentarlos al Ministerio para su aprobación durante el mes de enero del respectivo año fiscal nacional;
- elaborar los acuerdos mensuales de gastos y controlar su ejecución;
- proponer anualmente al gobierno nacional, por conducto del MEN, la creación de los nuevos cargos docentes y administrativos que se requieran para el funcionamiento normal de los planteles educativos nacionales de la respectiva entidad territorial cuya administración haya asumido el FER;
- proponer al gobierno departamental la creación de los cargos docentes y administrativos de los planteles educativos cuyos gastos pague el FER

El manejo de los docentes, según el Decreto 2277 de 1979, estaba a cargo de las oficinas seccionales de escalafón, que efectuaban la tramitación, custodia y actualización de los documentos relativos al escalafón de los docentes. Estas oficinas operaban bajo la orientación de las Juntas Seccionales de Escalafón, conformadas por el gobernador o su delegado; un delegado del Ministro de Educación Nacional; un supervisor de educación en ejercicio, nombrado por el gobernador; dos representantes del magisterio, normalista el uno y licenciado el otro, designados por los docentes; un representante de las asociaciones de establecimientos educativos no oficiales con personería jurídica y un representante de las asociaciones de padres de familia con personería jurídica, designado por el gobernador.

⁴ Los Fondos Educativos Regionales (FER) son entes de administración financiera y mecanismos de pago del sistema educativo a nivel regional (art. 71, Dec. 525, marzo 6/90). Los fondos educativos regionales tendrán su propio presupuesto aprobado por el MEN; los recursos económicos que se les asignen y su contabilidad se manejarán separadamente de los de la entidad territorial (art. 72, Dec. 525/90).

El Decreto 102 de enero 22 de 1976, “por el cual se descentraliza la administración de los planteles nacionales de educación”, “considerando que la efectiva descentralización que autoriza la Ley 28 de 1974 y la nacionalización de la educación primaria y secundaria que ordena la Ley 43 de 1975 (decreto que nacionalizó la educación primaria y secundaria que oficialmente venían prestando los departamentos y municipios), son un todo armónico de la política educativa”, dispuso que los planteles nacionales de educación serían administrados por los FER, entes constituidos según Dec. 1050 de 1968, producto de la reforma de Lleras, y que sólo 8 años después entrarían a funcionar. Integraban en ese entonces las Juntas Administradoras de los FER las siguientes personas: gobernador; secretario de Educación, secretario de Hacienda; gerente regional ICCE²; director regional ICETEX; un representante del magisterio; un representante del Ministerio de Hacienda. (Donde no exista alguno de éstos, puede ser reemplazado por otro en la forma que se convenga en los respectivos contratos con las gobernaciones. Ver Dec. 102/76.)

Entre las funciones de las juntas seccionales está el estudiar, tramitar, resolver las solicitudes de inscripción, ascensos y reinscripción en el escalafón; tramitar y fallar los procesos disciplinarios adelantados al personal docente por las causales de mala conducta; conceptualizar acerca de las sanciones de suspensión por 15 y 30 días que imponga el alcalde al educador por “infracción a los deberes y prohibiciones”.

Período de transición

La Ley 12 de 1986 establece los mecanismos para el fortalecimiento de los fiscos locales a través de las transferencias provenientes de la participación del impuesto a las ventas, aumentando del 30 al 50% el monto de la totalidad del IVA a distribuir entre las entidades territoriales. Esta ley estipulaba que el 74% de las transferencias deberían destinarse a programas de inversión, los cuales a su vez deberían realizarse en las zonas rurales (hasta un 50%), dada la mayoritaria concentración de población en dichas áreas.

El eje de la reforma de ese año estaba en lo político, a pesar de tocar varios aspectos como la descentralización administrativa, la transferencia de recursos, el fortalecimiento fiscal, la asignación de competencia y funciones, y señalamientos para la participación ciudadana. Este hecho puede considerarse como producto de una convergencia de proyectos sustentados por fuerzas políticas diversas, que en función de sus propias lecturas de la realidad coincidieron en la necesidad de abrir ciertos espacios de intervención ciudadana como única salida a la crisis social e institucional por la que atravesaba el país.

Los aspectos básicos de esta reforma están representados en la elección popular de alcaldes, acompañada de instrumentos para controlar socialmente la gestión, como el referéndum y la revocatoria del mandato. Este mandato modifica la relación entre los gobiernos local y nacional y busca la eficiencia y eficacia en las acciones de las administraciones locales. En la medida en que se da respuesta oportuna a las necesidades locales y a la solución de los conflictos, se promueven programas de bienestar colectivo. La autonomía política significa poder para fortalecer la administración local y el municipio, antes afectado sensiblemente en su sentido y misión por depender sus representantes legales de un mandato del gobierno nacional y no del de sus ciudadanos. Se democratizó el régimen local mediante la creación de canales institucionales de participación ciudadana que estimularon el surgimiento de nuevas fuerzas sociales y políticas que facilitan la interacción entre la administración y los ciudadanos. La reforma produjo una nueva fenomenología política local al posibilitar que nuevas fuerzas compitieran y se constituyeran en actores por encima del dominio de los partidos tradicionales.

Como otro mecanismo de participación ciudadana se crearon las Juntas Administradoras Locales (JAL) conformadas por miembros de la comunidad como

voceros ante la administración para concertar y negociar propuestas orientadas al desarrollo local. Esta reforma ha permitido recuperar los municipios para la política, lo que los ha convertido en escenario posible de confrontación de proyectos de expresión de demandas ciudadanas y de discusión de alternativas de solución a los problemas locales.

En 1987 el gobierno expidió el Decreto-ley 077 “El estatuto de descentralización en beneficio de los municipios”, a partir del cual la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas, de educación física y recreación que adelanten entidades descentralizadas del orden nacional estarán, en lo sucesivo, a cargo de los municipios. Esta medida llevó al cierre del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares y a la propuesta de creación –al interior del MEN– de la Dirección General de Construcciones Escolares, con funciones de coordinación con las entidades territoriales para la elaboración de planes de construcción y dotación escolar; de control sobre normas mínimas para el adecuado diseño de las construcciones y las dotaciones escolares; de asistencia técnica y de registro de inventario de bienes y dotaciones por región. Sin embargo de la norma en la cual se dispuso su creación –Ley 24 de 1988–, nunca se implementó.

La Ley 24 de 1988, por la cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional, introduce algunos mecanismos de desconcentración administrativa. Asigna a los gobernadores las funciones de:

- concesión de licencias para iniciación de labores, aprobación de estudios, cancelación, suspensión y revocatoria de las mismas, de establecimientos de educación preescolar, básica y media vocacional y no formal, hasta entonces antes en cabeza del MEN;
- las funciones de inspección y vigilancia de la educación de las instituciones educativas y de utilidad común y de los establecimientos educativos públicos y privados;
- facultades para el otorgamiento y cancelación de personerías jurídicas a fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, cuyos objetivos sean la prestación de servicios educativos, científicos, tecnológicos, culturales, de recreación o deportes.
- las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados,⁵ plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el gobierno nacional y de acuerdo a las disponibilidades presupuestales.

⁵ Véase nota 2.

De acuerdo con esta ley, los fondos educativos regionales administrados por el jefe de la respectiva entidad territorial serán supervisados por un delegado del MEN. Los FER manejarán separadamente los recursos que la nación y la entidad territorial respectiva destinen a la educación y los recursos que la Ley 12 de 1986 establece que le deben ser girados (art.60).

La Ley 29 de 1989, modificó la ley anterior asignando a los alcaldes las funciones señaladas anteriormente a los gobernadores. Sin embargo, conservó igualmente y para casos excepcionales en el ámbito de los gobernadores la función de nombrar, remover, controlar y, en general, administrar el personal administrativo, nacional y nacionalizado, de los equipos de educación fundamental, teniendo en cuenta la carrera administrativa.

Con la vigencia de la Ley 29 de 1989, unos y otros, “nacionales” y “nacionalizados”, quedaron en lo sucesivo nominados y administrados por los alcaldes, pero la nación se obliga al pago de salarios y prestaciones sociales del personal docente y administrativo a su cargo. De acuerdo con estas obligaciones, el papel de los alcaldes frente al manejo de la educación en las diferentes localidades del país ha adquirido una destacada importancia puesto que en adelante la casi totalidad de los asuntos educativos son de su responsabilidad; no sólo lo relacionado a la administración de los recursos humanos, sino también a la construcción, conservación y dotación de los planteles asignada ya en 1987. Esta misma situación, en opinión de algunos analistas, determina que la actividad de estos funcionarios en el manejo y control del sector educativo se torne más compleja y delicada, si se tiene en cuenta que el alcalde tendrá que nombrar y administrar simultáneamente los recursos humanos y físicos del orden nacional, nacionalizado y municipal, cada uno con normas y regímenes diferentes.

El personal cuya administración se descentraliza con la Ley 29 del 89 es el siguiente:

- docentes que laboran en los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados y en las plazas oficiales de colegios cooperativos, de colegios privados y jornadas adicionales;
- directivos docentes de los establecimientos educativos oficiales: director de escuela; coordinador académico; coordinador de disciplina; vicerrector académico (INEM); jefe de unidad docente o bienestar estudiantil (INEM); rector; director de núcleo de desarrollo educativo; personal administrativo de establecimientos educativos nacionales y nacionalizados.

El ejercicio de las funciones que la ley 29 de 1989 les asigna a los alcaldes supone el desarrollo de un proceso administrativo dinámico que compromete a una serie de entidades del sector educativo en diferentes instancias del nivel regional, con profundas influencias en el nivel local, determinando de esta mane-

ra unas líneas de coordinación que deben ser muy bien definidas a partir de la identificación del papel que cada una de ellas cumple dentro del sistema.

La administración descentralizada precisa, para la eficaz y racional prestación del servicio educativo, de la permanente relación entre los componentes del sistema, particularmente de los niveles departamental y local, hacia donde se orientan los mayores esfuerzos institucionales con miras al fortalecimiento de la gestión que demanda el sistema educativo dentro del contexto de las políticas que procuran entregar más autonomía a las entidades territoriales para la ejecución de los planes y programas educativos.

Esta coordinación compromete prioritariamente a las siguientes entidades: Secretarías de Educación; fondos educativos regionales; Juntas Administradoras de los FER; Juntas Administradoras de Escalafón; Juntas Seccionales de Escalafón y centros experimentales piloto.

En cuanto a los Secretarios de Educación, algunas de sus funciones se refieren a los siguientes aspectos:

- planeación regional del sector educativo;
- difusión e interpretación de la normatividad reguladora del sistema educativo;
- promoción de experiencias educativas;
- apoyo a los programas auspiciados desde el nivel nacional;
- dirección e impulso de programas de educación de adultos y educación especial;
- promoción de actividades culturales, deportivas, recreativas y científicas;
- participación en la gestión que demande la entrega de las funciones de la Ley 29 de 1989;
- realización de los actos propios de las funciones que les asigne las normas en cuanto a aprobación de planteles, trámites de personerías jurídicas, vinculación de profesores por hora cátedra, participación en las juntas del sector educativo y participación en la dirección, ejecución y control de los procesos curriculares.

Según esta misma ley, las Juntas Administradoras de los FER estarán integradas por el gobernador o su delegado, que obrará como ejecutor de las decisiones de la junta, mientras como “ordenadores” del gasto actúan el gobernador, el secretario de Educación del departamento, un delegado del Ministro de Educación, un delegado del Ministro de Hacienda, el jefe de la oficina seccional de escalafón, un representante de los educadores del personal docente oficial (designado por el organismo gremial que agrupe mayor número de afiliados), un alcalde municipal elegido por éstos para un período de un año. El delegado permanente del Ministerio de Educación Nacional ante el FER ejerce las funciones de secretario de la junta, con derecho a voz pero no a voto.

Por último, es importante destacar el papel que cumplen los centros experimentales piloto en los concursos y la capacitación de los docentes. Aunque el nivel municipal tiene la facultad de definir aspectos relacionados con los docentes, tales como traslados, permutes, nombramientos, promoción de cargos, etc., el control sobre las plantas de personal sigue a cargo del MEN.

Igualmente se faculta al alcalde para nombrar los directores de núcleo de desarrollo educativo. Sin embargo, estos directores siguen dependiendo técnica y funcionalmente de los departamentos.

En la reglamentación de la ley se determinó un plazo de seis meses para que municipios con menos de cien mil habitantes entregaran las funciones asignadas en la ley, pero 24 días después de expedida esta norma, salió otro decreto (1915 de 1989) que modificó esta decisión, estatuyendo que las funciones asignadas en la ley sólo podrían ejercerse a partir de la fecha en que el MEN entregue la planta de cargos docentes y administrativos a los municipios y mientras los municipios no tengan la capacidad financiera y/o administrativa, las funciones asignadas a los alcaldes serán asumidas temporalmente por los gobernadores.

Paralelamente con este proceso de entrega de funciones se lleva a cabo la implementación del sistema de nuclearización para la administración de la educación que se generalizó en todos los niveles y localidades. En efecto, dispone este decreto que en cada municipio del territorio colombiano se continuará organizando y poniendo en funcionamiento uno o más núcleos de desarrollo educativo, unidad a través de la cual se administra la educación a nivel local, teniendo en cuenta para la asignación de responsabilidades la extensión territorial, la densidad poblacional, la complejidad del servicio educativo y el desarrollo de los medios de comunicación, de manera que todos los institutos docentes públicos del orden nacional –nacionalizado, municipal de educación formal de los niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media vocacional, así como los que imparten educación no formal, especial y de adultos– queden incorporados administrativa, técnica y pedagógicamente al núcleo de desarrollo educativo dentro del cual se hallen ubicados geográficamente.

En cuanto a los institutos docentes privados así como los programas culturales, deportivos y recreativos oficiales y no oficiales, coordinarán con el núcleo de desarrollo educativo la prestación de los servicios y recibirán orientación, asesoría y control del mismo, para el cumplimiento de las disposiciones oficiales en materia educativa⁶. Lo mismo se hace extensivo para la educación contratada⁶ y la educación indígena.

⁶ Es aquella de carácter oficial de orden nacional que prestan las comunidades religiosas en los territorios de misiones, en razón de los convenios que el MEN suscribe con el episcopado colombiano.

El número de núcleos de desarrollo educativo, así como la apertura, fusión o división de los mismos en un municipio, requieren del estudio técnico de la Secretaría de Educación departamental respectiva y de la asesoría de la División de Diseño y asesoría de mecanismos de administración regional del MEN.

Cada núcleo de desarrollo educativo estará dirigido por un director seleccionado mediante concurso entre docentes y directivos en servicio, de acuerdo con la reglamentación y metodología de la nuclearización educativa. Con el fin de garantizar que el núcleo de desarrollo educativo se consolide como unidad institucional educativo-cultural, contará con un gobierno educativo representativo de la comunidad. El gobierno educativo del núcleo estará formado por el respectivo director del núcleo y por el consejo directivo constituido por un representante elegido de entre los delegados de cada una de las asociaciones de padres de familia del núcleo; de las organizaciones juveniles e infantiles; de los docentes y directivos docentes; de las asociaciones y grupos organizados; de las autoridades existentes en el núcleo y demás organizaciones que se estime necesario.

El director del núcleo de desarrollo educativo cumplirá, entre otras funciones, las siguientes: realizar anualmente el diagnóstico integral del núcleo, mantenerlo actualizado y con base en éste, elaborar los planes, programas y proyectos de desarrollo educativo-cultural del núcleo para integrarlos al plan de desarrollo del municipio; promover la coordinación e integración de los servicios educativos con otras instituciones; elaborar el proyecto de presupuesto e inversión del núcleo; asesorar y controlar el proceso de recolección estadística del núcleo; identificar las necesidades en los institutos docentes públicos y privados con respecto a licencia para iniciación de labores, aprobación de estudios, cancelación, suspensión y revocatoria de las mismas y presentar a la autoridad competente la programación sobre recursos humanos, materiales y financieros para solucionar tales necesidades; gestionar la provisión oportuna de recursos, bienes, suministros y la construcción, ampliación y mantenimiento de plantas físicas ante las autoridades competentes.

Entre los objetivos de la nuclearización educativa se definieron los siguientes: ejecutar las políticas, planes y programas educativos nacionales, regionales y locales; organizar los servicios educativos en los niveles local, regional y nacional de acuerdo con las directrices dadas por el MEN; solucionar cualitativa y cuantitativamente las necesidades educativas de las comunidades locales; racionalizar los procesos y recursos educativos y adecuar el servicio educativo a las necesidades de la comunidad; promover la participación de las comunidades en la gestión educativo-cultural y la integración del servicio educativo al desarrollo de la comunidad; promover la integración de todos los organismos educativos y la coordinación de otras instituciones y servicios.

Entre las dificultades para la aceptación de la Ley 29 de 1989 sobre la municipalización de la educación está la falta de claridad en cuanto a la disponi-

bilidad de los recursos financieros y económicos para asumirla, lo cual llevó a creer que la descentralización había sido promovida para traspasar los problemas del nivel central al local y no para el manejo eficaz, efectivo y eficiente de la educación. Además, problemas en el nombramiento de los docentes por parte tanto de alcaldes como de gobernadores y la confrontación con el gobierno para los pagos oportunos llevaron a que esta medida no tuviera la aceptación por parte de los docentes.

Todo este proceso de delegación, desconcentración y descentralización hasta aquí visualizado, se plantea dentro del marco general de una descentralización política (elección popular de alcaldes, Ley 11 de 1986) fiscal y administrativa (Leyes 12 y 14 del 86), tímidas y llenas de tropiezos y dificultades.

La Constitución de 1991 concreta y cohesiona el alcance del proceso normativo, de manera expresa e inequívoca, al establecer en su artículo 356 que no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas. Esta norma plantea que la descentralización responde a una política global, armoniosa y coherente con los principios que la determinan: modernización, racionalización, eficiencia y eficacia de la gestión estatal. Se establecen entonces, por vía constitucional, sanciones tanto para las autoridades municipales como departamentales que habiendo recibido los recursos para la administración de la educación hagan uso indebido de ellos (art. 357). Para lograr el cumplimiento de esta disposición, las autoridades municipales y departamentales deberán demostrar a los organismos de evaluación y control los resultados de la eficiente y correcta aplicación de estos recursos.

Para la distribución de los recursos se establece tener en cuenta criterios relacionados con: población con necesidades básicas insatisfechas, población total, eficiencia fiscal y administrativa, progreso demostrado y calidad de vida. Anteriormente el situado era administrado directamente por la nación y su distribución se hacía con la población como único criterio.

En desarrollo de la Constitución de 1991 y en ejercicio de las facultades asignadas al Presidente para fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva con el fin de ponerlas en consonancia con los nuevos mandatos, se expidió el Decreto 2127 de 1992 que reestructura el Ministerio de Educación Nacional para fortalecer las áreas de planificación y desarrollo pedagógico, descentralizando totalmente las funciones de administración y ejecución tanto para el manejo de recursos financieros como para la planta de personal.

Del control y ejecución se pasa a una función de asistencia técnica, de evaluación de la calidad pedagógica, de la gestión administrativa y del impacto del sector.

De una planeación normativa se pasa a la planeación concertada. El plan de desarrollo ha de ser un mecanismo que refleje el compromiso de cada municipio con su departamento para darles un uso determinado a los recursos, transferidos o

propios, cada año. El Ministerio sólo hace seguimiento y evaluación de este compromiso, asesora técnicamente y establece correctivos cuando se incumplen los planes.

A partir de la Constitución de 1991, se establece la educación como un derecho fundamental, como un servicio público con función social y como instrumento para contribuir a la creación del nuevo modelo de país, de la democracia participativa, la justicia social y el desarrollo integral. Estos aspectos fueron retomados plenamente en la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) a través de la reestructuración y organización del sistema educativo; de los componentes, estrategias y mecanismos ideados para promover el cambio y ajuste a las circunstancias actuales nacionales, regionales e internacionales.

Después de la reforma

Con la Ley 60 de 1993, la descentralización se consolida, pues en ella se definen las competencias nacionales, distritales, departamentales y municipales para la administración y ejecución tanto del situado fiscal como de las transferencias (participaciones municipales) destinadas a la inversión social –especialmente para la salud y la educación– en los sectores más débiles, sometidos en parte a políticas centralistas que impidieron su desarrollo autónomo, a la inapropiada política social y a la dependencia en términos financieros de las decisiones del Ministerio de Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación. Esta Ley 60 de 1993, tiene como objetivo regular las competencias de los niveles estatales y las fuentes de financiación, especialmente para educación y salud. Esta ley determina el modelo de descentralización para el manejo de recursos financieros. En este modelo, la gestión descentralizada tiene como fundamento la planeación, la cual sirve como determinante para la asignación de recursos.

La descentralización a nivel pedagógico y curricular se apoya y amplía con la Ley General de Educación, Ley 115 de 1994, a través de la cual se busca fortalecer el desarrollo de la autonomía escolar y la relación con el municipio y la comunidad. Autonomía entendida como un procedimiento social y formativo que enseña a los individuos a salir de su egocentrismo para aprender a colaborar entre sí y a someterse a las reglas comunes y, como condición para ayudar a establecer relaciones, que posibiliten el conocimiento e interiorización de las normas y leyes sociales para estar en capacidad de situarse entre y ante los otros. Se constituye así un sistema de relaciones recíprocas e interpersonales que conducen al desarrollo autónomo de individuos y comunidades (Caballero P. 1996:12).

La ley general de educación, Ley 115 de febrero 8 de 1994, tiene como objetivo el establecer el marco para el desarrollo de la educación –desde la preescolar hasta la educación media– y determinar los parámetros de calidad para toda experiencia pedagógica que se desarrolla en el país. En este contexto, en el

cual se concreta la descentralización pedagógica, se establece el papel fundamental de la planeación educativa desde la misma institución.

Del anterior conjunto de normas, especialmente de la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994, se deduce la siguiente estructura de competencias del sector (gráfico 1).

La nación, representada por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), formula las políticas y objetivos de desarrollo educativo; distribuye el situado fiscal entre los departamentos; realiza la evaluación de gestión, de impacto de los planes, programas y, en especial, de la utilización o destinación de las cesiones y participaciones en relación con los grados de cobertura, calidad de los servicios e información a la comunidad sobre estos resultados. Establece normas técnicas, curriculares y pedagógicas de aplicación y orientación en todo el territorio nacional; asesora y presta asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales; ejerce la evaluación de calidad. Administra los fondos para realizar proyectos cofinanciados con los entes territoriales y delega en ellos la ejecución de las campañas y programas nacionales, y el ejercicio de la inspección, vigilancia y diseño de criterios para su desarrollo de la educación en los departamentos, distritos y municipios.

El departamento planifica la planta docente y administrativa, según las necesidades de los municipios de su jurisdicción; administra, programa y distribuye los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios educativos estatales. Da asesoría y asistencia técnica administrativa y financiera a los municipios y a las instituciones de educación; evalúa en coordinación con la nación la calidad; promueve y evalúa la capacitación y actualización de los docentes, de acuerdo con los desarrollos curriculares y pedagógicos. Ejerce la coordinación entre municipios y apoya a los más débiles cuando éstos presenten deficiencias, con base en un sistema de calificación fijado por el MEN; participa en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos estatales y en la inversión para infraestructura y dotación. Dirige y administra directa y conjuntamente con los municipios de su territorio los servicios educativos estatales en preescolar, básica primaria, básica secundaria y media; ejerce la inspección, vigilancia, la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

El municipio administra y ejecuta los servicios educativos estatales de preescolar, básica primaria, básica secundaria y media; ejerce la inspección y vigilancia de los servicios educativos estatales, financia la inversión necesaria en infraestructura y dotación y asegura su mantenimiento; participa, con recursos propios y con las transferencias municipales sobre los ingresos corrientes de la nación, en la financiación de los servicios educativos estatales.

En conclusión, la descentralización educativa que da bases a la reforma se puede resumir en cuatro grandes etapas:

- Descentralización para la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares (Decreto 077 de 1987).
- Desconcentración de funciones administrativas para el manejo de las instituciones escolares (Ley 24 de 1988).
- Descentralización para el manejo del personal docente y administrativo, proceso que aún no culmina (Ley 29 de 1989).
- Descentralización regional, como aplicación de la ley de competencias y recursos (Ley 60 de 1993).
- Descentralización administrativa, pedagógica y curricular, Ley 115 de 1994.
La Ley 115 establece disposiciones para la administración educativa en los municipios y redefine el núcleo como la unidad operativa local de la planeación y administración. Reafirma las Juntas Municipales de Educación y establece la realización de foros educativos anuales en el municipio. Promueve la inversión en educación a través del sistema de cofinanciación, de créditos blandos para la construcción y remodelación de establecimientos educativos y promueve estímulos para los municipios, instituciones, maestros y alumnos que a nivel de la institución escolar establece el Proyecto Educativo Institucional como obligatorio.

Normativamente podría decirse que existe un modelo de descentralización, conformado por los elementos que aparecen en los gráficos 1, 2 y 3.

La síntesis en términos de políticas, estructura, elaboración de presupuesto, actores involucrados, ejecución, control del presupuesto, manejo de personal, currículo, equipamiento y evaluación, antes y después de la reforma del Estado, se aprecia en el cuadro de la página siguiente.

La política siempre ha sido definida a nivel central. La variación consecuencia de la descentralización y que contribuye a mejorar la gestión está en los procesos de planeación que se realizaban anteriormente en el Ministerio de Educación para todas las entidades territoriales, para todos los niveles de la educación y organismos adscritos; el MEN realizaba todo el proceso, controlaba y, aunque no ejecutaba directamente, decidía cualquier movimiento. Actualmente cada entidad territorial determina las prioridades y con base en esas necesidades distribuye el presupuesto, el que es revisado por el Ministerio de Educación antes que el Ministerio de Hacienda gire los fondos directamente a las entidades territoriales.

En términos de administración, contratación y manejo de personal, después de la descentralización, los docentes pasan a ser administrados por los departamentos y todo lo relacionado con ellos es de su resorte. Las plantas de personal han pasado, de ser municipales, antes del 70, a ser nacionales luego de esta década y en los noventa éstas son departamentales.

El currículo antes de la reforma era centralizado en sus contenidos, objetivos de enseñanza y criterios de evaluación; después de la reforma existen lineamientos nacionales e indicadores de logro, pero su organización es a nivel institucional. Es tal vez, en términos de reforma, lo más descentralizado, pues se organiza en

	ANTES	DESPUES
Política	Decisiones a nivel central	Idem
Estructura	Ministerio Hacienda Departamento Nacional de de Planificación	Ministerio Hacienda Departamento Nacional Planificación
	Minis. de Educación Entidades territoriales	Minis. de Educación Entidades territoriales
Presupuesto	Nivel central elabora, ejecuta y controla	Nivel departamental elabora, ejecuta y controla el MEN
Items	Funcionamiento Inversión Planes y programas	Funcionamiento Inversión Servicio deuda
Docentes	Contrata departamento, municipio, paga nación	Contrata municipio, paga dpto.
Currículo	Centralizado	Descentralizado
Inversiones material educativo	Nivel central	Nivel local
Evaluación	Nivel central	Nivel central Nivel territorial

relación con el Proyecto Educativo Institucional; además, las instituciones escolares establecen sus propios horarios, el calendario académico, los criterios de evaluación y de promoción, en el marco de los lineamientos nacionales.

El sistema de evaluación desde cuando existe –a partir de la década de los noventa– ha sido de carácter nacional; la diferencia entre antes y después radica en que anteriormente sólo se tenía en cuenta el rendimiento del alumno y a partir de la Ley 115, el sistema es integral (alumno, docentes, directivos, materiales y textos e institución) y debe diseñarse en coordinación con las entidades territoriales.

LA REFORMA EN MARCHA

El estudio “Transformaciones en los procesos de gestión educacional en el marco de la descentralización”⁷, en el cual se analizó el proceso de descentralización, mostró que éste ha tenido caminos diferentes y ha obedecido a necesidades e intereses diversos. En el municipio ha contribuido a una planeación más participativa, al involucrar a distintos actores de la administración y de la comunidad. A nivel de la institución escolar se ha promovido la participación de la comunidad en la vida escolar, se han creado espacios para la cooperación y apoyo entre las instituciones escolares y sociales, lo cual constituye una búsqueda de democratización de la escuela.

Existen avances importantes en la educación colombiana en el proceso de descentralización, los que son más sentidos a nivel de las instituciones educativas, pese a que, por la debilidad en los sistemas de información, no hay datos cuantitativos para respaldar esta afirmación. Pero desde una visión cualitativa se registran mayores logros, lo que posibilita animar el proceso y apoyar su desarrollo.

Del análisis de la información obtenida en el estudio mencionado y ampliado con el avance de otra investigación que se adelanta en el Instituto SER de Investigación sobre “Evaluación de procesos de reforma”, se puede afirmar lo siguiente:

- Asumir la descentralización es una circunstancia que obliga a cambiar las prácticas tradicionales en términos de dirección, organización y gestión en las instituciones escolares; el modo como se asumen los problemas y se toman las decisiones ha cambiado, abriendo paso a la participación de miembros de la comunidad educativa.
- Hay conciencia, en general, sobre las ventajas que ofrece la descentralización en cuanto a mayor y mejor conocimiento de la realidad local, mayor y mejor planeación y por ende una mejor y más adecuada administración del recurso humano y financiero.
- Entre alcaldes, secretarios de educación departamental y municipal, directores de núcleo, rectores de establecimientos educativos, al igual que en la comunidad educativa representada en los docentes, alumnos y padres de familia, hay conciencia de la necesidad de impulsar, por sí mismos, los procesos en los que están involucrados y satisfacción de poder participar directamente en la construcción de su inmediato futuro, dado que la asesoría y acompañamiento esperado por parte de las instancias responsables de ello no se ha logrado.
- El proceso de descentralización, cuando es llevado a cabo gracias al empeño por entenderlo y asumirlo a nivel institucional y desde las comunidades, es

⁷ Realizado en cuatro países de la región: Argentina, Brasil, Chile y Colombia.

marcadamente diferente de si esta decisión es tomada a nivel superior, ya que de esa manera es producto de un esfuerzo y una práctica sentida por la comunidad interesada.

- El exceso de normatividad genera contradicciones, incoherencias y desajuste en los procesos que se adelantan, impidiendo el avance, desarrollo y compromiso de la comunidad al ser presionados por las autoridades, lo que afecta a los proyectos y procesos.
- La comunicación y coordinación entre los niveles son reconocidas como deficientes. La información en la mayoría de los casos no fluye y es diferente entre las distintas instancias.
- El grado de conocimiento sobre el proceso de descentralización y de las normas que lo impulsan es satisfactorio en el ámbito de los funcionarios del sistema y permite afirmar que existe información sobre el tema y un conocimiento sobre el compromiso que este debería generar a todo nivel. Sin embargo, esta percepción no es igual entre otros miembros de la comunidad, como alumnos, padres de familia y algunos docentes.
- La descentralización, más que un marco normativo, es un proceso cultural, social, político y económico que debe desarrollarse de manera integral para poder apreciar resultados. Esto implica establecer claros mecanismos de seguimiento, acompañamiento, como también de promover y motivar procesos de orden cultural que no tienen exclusivamente que ver con las manifestaciones de los diferentes grupos y comunidades, sino básicamente con cambios de mentalidad y de actitud para superar la renuencia al cambio, la indiferencia frente a la participación activa en la toma de decisiones y la responsabilidad colectiva frente a la reforma.
- Es necesario aceptar las nuevas reglas de juego que modifican las relaciones de poder, una mayor capacidad técnica y de gestión por parte de las entidades territoriales, de la institución escolar, del nivel central, al igual que una precisión en las normas para superar las contradicciones jurídicas.
- La Ley 115 en su implementación ha marchado más ágilmente que la Ley 60 y se notan mayores avances y movimientos a nivel de las instituciones, ya que éstas son más ágiles y dinámicas que los municipios y departamentos. Además porque la Ley 115 retomó prácticas ya existentes y legitimó aspectos de la educación que ya estaban en marcha.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL NUEVO MODELO

Las ventajas se manifiestan:

- A nivel de lo financiero por la posibilidad de disponer de mayores recursos para el sector educativo, dados los mecanismos de cofinanciación, la posibili-

dad de realizar convenios con otras organizaciones y sectores y la obligatoriedad de utilizar mayor porcentaje de los recursos transferidos para la inversión.

- En lo administrativo, por el mejoramiento en la gestión, el incremento de mecanismos de control –muchos de ellos ciudadanos–, la disminución en la “tramitología” y la agilización en la contratación de docentes según las necesidades locales. Se percibe además un acercamiento entre el Estado y la comunidad, desarrollándose una mayor conciencia y autonomía local y capacidad para decidir acertadamente sobre los problemas.
- En lo pedagógico, el desarrollo de la autonomía institucional, la democratización de la institución, la construcción colectiva del Proyecto Educativo Institucional –lo cual vincula e integra a la comunidad–, la elección del gobierno escolar, del personero estudiantil y la organización de las diferentes asociaciones.

Entre las desventajas se señalan:

- En lo fiscal y financiero: insuficiencia de recursos para atender las responsabilidades; el hecho de que municipios con menos de 100.000 habitantes no puedan gestionar el situado fiscal y la imposibilidad de utilizar recursos de transferencia para funcionamiento.
- En lo administrativo: falta de precisión en materia de competencias entre los entes territoriales; existencias de regímenes diferentes para la administración de personal, el hecho de que aún persistan criterios clientelistas en los nombramientos y la falta de asesoría frente a la débil capacidad de gestión en los municipios.
- En lo pedagógico: falta de autonomía para los trasladados, nombramientos y para el manejo de recursos, la ausencia de asignación de recursos a los fondos educativos, la falta de capacitación y asesoría para la implementación de la ley.

LA REFORMA EN LA REALIDAD

Desde lo administrativo:

Analizando aspectos relacionados con la administración de los establecimientos, la organización para la prestación del servicio, planeación, participación, prácticas evaluativas, supervisión, capacitación y la coordinación entre los diferentes estamentos, se ha llegado a las siguientes apreciaciones:

Administración de los establecimientos. Recae en los municipios, los cuales manifiestan tener problemas de orden económico, jurídico, administrativo y político.

En materia económica, insuficiencia de recursos para el nombramiento de docentes, para el mantenimiento, dotación de los establecimientos y para capacitar a la comunidad educativa sobre las implicaciones de la reforma.

En lo jurídico se destaca el desconcierto con tanta reglamentación y la carencia de procesos de retroalimentación para el ajuste de algunos aspectos relacionados con el cumplimiento de tantas normas.

En lo político se destaca la falta de autonomía de las Secretarías de Educación para nombrar los docentes, circunstancia que en ocasiones conduce a un manejo clientelista de la planta docente en relación con el nombramiento, traslado y solución de problemas laborales de los maestros. Para la clase política local, en algunos casos la educación no es una preocupación y menos una prioridad.

En lo administrativo, se adolece de falta de precisión en las responsabilidades asignadas al alcalde, al secretario de educación municipal y al director de núcleo. Existe deficiencia en la actualización del personal administrativo y se presentan amenazas a los docentes por problemas de orden público, lo cual es una consecuencia directa de la falta de autonomía para resolver estos problemas.

Organización para la prestación del servicio. El gráfico 2 muestra las funciones a partir de las cuales se estructura y organiza cada uno de los niveles; la forma varía y especialmente en lo que ha sido el proceso de incorporación a la estructura por parte de las secretarías de educación del nivel departamental del Fondo Educativo Regional (FER), del Centro Experimental Piloto (CEP) y de la Oficina de Escalafón, estamentos que dependían anteriormente del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

Es indiscutible el poder que en la actualidad han venido ganando los alcaldes. En algunos municipios pequeños las funciones educativas las ejerce el alcalde con la colaboración del director de núcleo. De las funciones que la norma establece para los núcleos, sólo las de carácter administrativo se cumplen, dejando de lado la relacionada con la asesoría a los planteles.

Esta instancia es considerada, por los diferentes actores consultados, como eje de la descentralización, ya que facilita la solución de problemas locales, genera acercamiento entre los docentes y el municipio, a la vez es un canal de coordinación y comunicación entre los establecimientos, la comunidad y las autoridades municipales. Para su organización y operación cuentan con muy pocos recursos y herramientas como consecuencia de la falta de personal, de apoyo secretarial, pedagógico, psicológico y de trabajo social, de recursos materiales y por el hecho de tener bajo su responsabilidad un número mayor de establecimientos que los contemplados en la norma.

Planeación y participación. Se observa un cambio en la dinámica de planeación. Hay una mayor participación en la elaboración de los planes de desarrollo educativo, los cuales se basan en diagnósticos que buscan dar respuesta y solución a los problemas, proceso en el cual participa la comunidad. En un

amplio número de entidades territoriales se han elaborado planes estratégicos que han movilizado a los diferentes grupos y sectores de la comunidad; en la totalidad de los municipios se ha formulado el plan de desarrollo para el sector educativo y en todas las entidades territoriales se ha efectuado el proceso de certificación. Esto puede significar que con el proceso de descentralización se ha iniciado el desarrollo de la autonomía local, se ha incentivado la creatividad y la iniciativa de los municipios y se está superando el modelo de planeación rígido, centralizado y orientado por instancias que impedían dar cuenta de las necesidades locales. La planeación se ha acercado a la problemática local, pese a las dificultades para su implementación, dado el exceso de trabas en los organismos que definen la asignación de los recursos.

En los establecimientos educativos, según los rectores, se realizan labores de planeación y diseño de políticas internas y planeación de los aspectos pedagógicos, con participación de la comunidad en algunos casos.

Los establecimientos educativos han desarrollado su Proyecto Educativo Institucional (PEI). Se ha iniciado la democratización de la institución con la participación de la comunidad en la toma de decisiones para la definición políticas internas y la construcción del PEI.

Se podría decir que en el ámbito local se está construyendo una nueva cultura de la planeación y de la participación. Sin embargo, este proceso es afectado por la carencia de una cultura de la información y de mecanismos técnicos apropiados para su generación.

Evaluación. La evaluación de programas y acciones es una práctica inexistente en la mayoría de los entes territoriales. En los establecimientos educativos existe una tradición evaluativa formal que da cuenta de la marcha de las instituciones, práctica que se ha venido transformando y es cada vez más participativa, pero sin lugar a duda es aún un elemento poco desarrollado tanto en instituciones del Estado como del sector privado.

Supervisión. Frente a esta insistencia administrativa existe una percepción negativa por parte de los actores consultados. Se considera que con la nuclearización perdió poder y fue reemplazada por ésta. La figura del supervisor está desdibujada. En lo local, perdió poder. El rol de controlador del cumplimiento de la normas y la inspección formal de los planteles educativos debe ser modificado –en opinión de las autoridades educativas consultadas– para apoyar el proceso, prestar asesoría pedagógica y curricular a docentes y directivos. Esta situación no es clara desde las normas, pues éstas no tienen en cuenta la articulación entre la supervisión y los núcleos de desarrollo educativo. Esta situación crítica ha llevado a que este grupo técnico entre en proceso de reflexión y análisis para proponer estrategias y acciones que permitan recuperar esta institución para el apoyo y acompañamiento a los Proyectos Educativos Institucionales.

La capacitación. Es una debilidad sentida a todo nivel. Con la expedición de la Ley General de Educación y la conformación de los Comités de Capacitación

Docente al nivel de las entidades territoriales se ha transformado la política de formación permanente, tratando de impulsar a través de ésta no sólo la actualización, sino también la investigación y la innovación.

En las instituciones educativas la capacitación de los docentes es únicamente débil. Sólo en algunos casos se hace mención explícita a ella por parte de los rectores, para señalar sus deficiencias y limitaciones.

Coordinación. Las relaciones entre las diferentes instancias encargadas de la administración de la educación a escala territorial son frecuentes, pero se vislumbran dificultades para precisar las competencias; las formas de articulación y de comunicación, especialmente entre el núcleo y las secretarías de educación departamental y municipal no son claras, debido a que técnica y pedagógicamente dependen del departamento pero nominativa y administrativamente del municipio. De otra parte, se observa que el departamento no está cumpliendo con la función de asesoría y asistencia técnica para los municipios como lo dispone la ley.

Además se menciona que el secretario de Educación Municipal no participa en instancias de decisión como el FER, la Junta de Escalafón o en la Junta de Matrículas. Hacia el nivel central, las relaciones son aún más puntuales para tratar temas administrativos y aclaratorios sobre directivas producidas por el Ministerio.

La reforma en lo fiscal

Como se puede deducir de lo planteado, uno de los mayores obstáculos a la descentralización está en el componente financiero, dada la carencia –especialmente en ciertos municipios y departamentos– de recursos disponibles para atender eficientemente la prestación del servicio educativo. Otros problemas en este aspecto que tienen efecto negativo en lo administrativo son la demora en los giros de recursos provenientes del situado fiscal y los recortes que permanentemente se efectúan en el sector.

Frente a esta situación se plantean estrategias por parte de las autoridades territoriales tales como reducir el gasto e incrementar los ingresos municipales. Dentro de la primera está la reducción de la nómina y de los gastos de funcionamiento, realizar una mejor planeación, racionalizar el gasto, capacitar a los funcionarios municipales e introducir prácticas de gerencia moderna.

Analistas del sector consideran que la escasez de recursos es consecuencia de un manejo ineficiente, lo que significa que la solución no sólo se encontraría en allegar más recursos sino en invertir mejor los que se tienen, diseñar programas de seguimiento y acompañamiento, controlar el gasto y la ejecución para realizar una mejor gestión y ser más eficientes.

Dentro de las opciones que se presentan para incrementar los ingresos está la adopción de medidas administrativas y financieras, tales como: mejorar el recau-

do de impuestos, concientizar a la población de la importancia de pagarlos, sistematizar el área de las finanzas, ordenar y programar los ingresos, reajustar tarifas de servicios públicos, actualizar el catastro, disminuir la transferencia de los recursos al Consejo Municipal, crear sistemas de fiducia para el pago de impuestos, hacer uso de los mecanismos de cofinanciación y pensar en estrategias como reubicación de docentes y “veeduría” ciudadana.

En relación con la cofinanciación se observa que este mecanismo se ha extendido bastante entre los municipios y los departamentos, existiendo proyectos de cofinanciación con FINDETER, medio que se está utilizando principalmente para construcciones. Para el pago de docentes, becas y adquisición de textos, se trabaja con el FIS, figura supuestamente buena en teoría pero difícil en la práctica. Los recursos del FIS, expresan algunos de los actores consultados, están comprometidos en iniciativas parlamentarias y por la burocracia del mismo FIS, lo que genera tensión entre las autoridades locales y los funcionarios de este organismo.

La descentralización y la insuficiencia de recursos ha potencializado la iniciativa local para tratar de superar la dependencia del nivel central. Los municipios han presentado propuestas a varias entidades públicas y privadas y en algunos se ha organizado un banco de proyectos.

Las restricciones fiscales mencionadas y sus alternativas de solución requieren desarrollar y fortalecer los procesos de gestión, de asesoría, asistencia cualificada tal como lo dispone la ley.

Una mirada cuantitativa del avance en este sentido se puede observar en los cuadros que aparecen a continuación:

Composición de las fuentes de financiación del sector - 1955

Fuente	Participación porcentual en el total
1. Participación municipal en I.C.N.*	11,66
2. Recursos propios de municipios*	2,49
3. Crédito*	5,56
4. Cofinanciación*	1,12
5. Regalías*	0,35
6. Recursos propios departamentos**	7,98
7. Situado fiscal	70,84
Total	100,00

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

* Corresponden a las ejecuciones presupuestales reportadas por 813 municipios.

** Corresponden a información reportada por 29 departamentos.

**Situado fiscal ejecutado en educación
Por objeto de gasto- Millones de pesos de 1994**

Concepto	1994	1995	Participación % en el total 1995	Variación porcentual 1994-1995
Servicios personales	\$ 734.328	\$ 750.136	87,61	2,15
Gastos generales	\$ 31.049	\$ 39.156	4,57	26,11
Transferencias	\$ 57.623	\$ 66.974	7,82	16,23
Total	\$ 823.000	\$ 856.266	100.00	4,04

Fuente: Ejecuciones Fondos Educativos Regionales. Departamento Nacional de Planeación.

**Financiación de docentes
1995**

Fuente	Participación porcentual en el total
1. Participación municipal en I.C.N.*	7,57
2. Recursos propios de municipios*	0,57
3. Crédito*	0,08
4. Cofinanciación*	0,35
5. Regalías*	0,10
6. Recursos propios departamentos**	5,35
7. Situado fiscal	85,97
Total	100,00

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

* Ejecuciones presupuestales reportadas por 813 municipios.

** Información reportada por 29 departamentos.

Crecimiento situado fiscal
(Millones de \$)

Sector	1994	1995	%
Educación	1.059.829	1.295.701	22,26
Salud	378.373	471.172	24,53

Incluye prestación servicios y aportes patronales.

Crecimiento gasto recursos propios
(Millones de \$)

Año	1994	1995	Crecimiento anual	Crecimiento nominal
Educación	128.879	147.956	20,72	0,20
Salud	720.117	102.480	42,31	18,14

Crecimiento por rango de población
(En miles)

Rango	Nº de departamento	Valor percapital	Población atendida
40-200	10	303.122	227.488
200-600	19	184.350	1.079.143
600-1000	14	212.526	3.095.477
1000-1300	3	190.242	1.944.563
Total	36	204.155	6.346.671

Gráfico 1
PRESUPUESTO DE EDUCACION VS. GASTOS, 1996

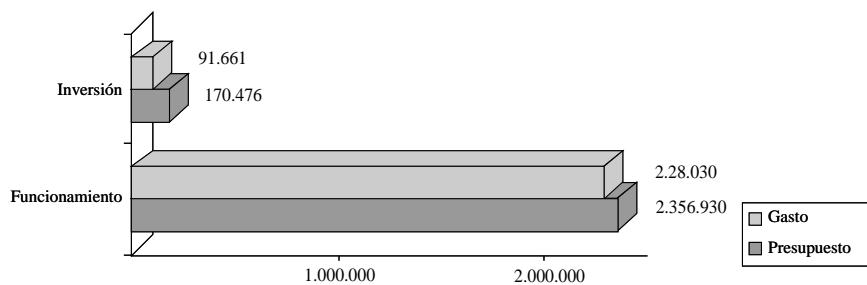


Gráfico 2
PRESUPUESTO DE EDUCACION VS. GASTOS, 1997

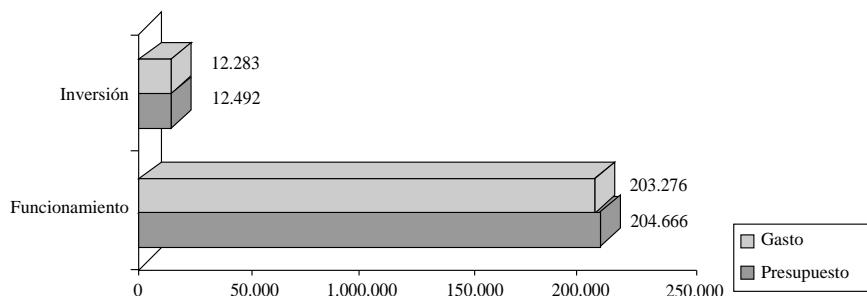
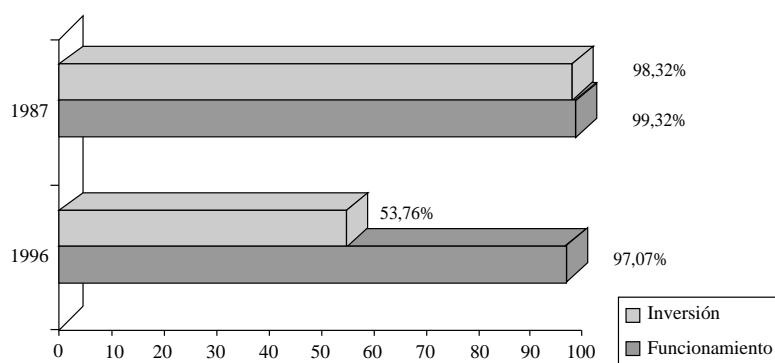


Gráfico 3
PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO EJECUTADO, 1996, 1997



LA REFORMA A TRAVÉS DEL PROYECTO EDUCATIVO INSTITUCIONAL

La Ley 115 plantea la reforma educativa, pedagógica y curricular. Esta norma cuenta con gran aceptación por parte de la comunidad educativa y de las instituciones escolares, pues varios de los aspectos fundamentales contemplados en ella se están implementando. Esto, especialmente con los orientados a la democratización de la institución escolar, tales como el Proyecto Educativo Institucional, el gobierno escolar con su Consejo Directivo y Académico, Manual de Convivencia, personal estudiantil y Asociación de Padres de Familia y Consejo de Estudiantes y de Maestros.

Entre las ventajas señaladas por los diferentes actores están: el mejoramiento en las relaciones entre los diferentes miembros de la comunidad educativa (directivos, maestros, alumnos y padres de familia); mayor participación, aunque las expectativas son mejores, especialmente entre los padres de familia; la apertura de la institución, el mejoramiento de la calidad del servicio y de la educación debido a la reflexión que sobre la institución se ha venido realizando para la elaboración del PEI; la búsqueda de sentido y pertenencia frente al quehacer educativo; el avance en procesos de interacción y comunicación; la humanización de los procesos como resultado del cambio; las relaciones y el acercamiento de la institución a las necesidades de la comunidad. Impacto positivo en la gestión administrativa reflejado no sólo en la búsqueda de recursos para el mejoramiento de las instalaciones educativas, la adquisición de textos, materiales y equipos, sino por el compromiso de la comunidad en el proceso global tanto administrativo como pedagógico, con efectos animadores hacia el desarrollo de la autonomía escolar.

La reforma ha significado también un cambio de actitud y una mayor comprensión frente a las situaciones educativas y de aprendizaje de los alumnos. Se ha desarrollado una variedad de iniciativas pedagógicas, muchas de las cuales se venían adelantando con anterioridad a la ley. Entre ellas está el incorporar las nuevas tecnologías al proceso educativo, definición de proyectos con énfasis en valores, en convivencia ciudadana, en tecnología, en educación para la democracia. En todas se busca dar respuesta a las necesidades de la comunidad, las cuales tienen que ver con lograr una mayor relación entre educación y trabajo. Otras, orientadas a mejorar los procesos de aprendizaje, la organización del tiempo en el aula, la aplicación de enfoques pedagógicos más activos y participativos y el fomento de la investigación. Trabajo por proyectos, desarrollo de proyectos comunitarios y de aula, salidas pedagógicas, la integración de áreas.

Entre las dificultades que encuentran se mencionan la falta de infraestructura para atender la demanda y poder ampliar en todas las instituciones el servicio educativo básico de 9 años, la escasa capacitación y asesoría frente a las implicaciones del desarrollo de la ley.

Los docentes consideran que es una mayor exigencia laboral con la misma retribución salarial. Sin embargo es de destacar que en las instituciones donde el PEI ha sido elaborado de manera participativa, el compromiso de los maestros es notorio. Existe una queja generalizada en el sentido de exceso de capacitación desarticulada de los procesos que se viven internamente y poco apoyo a la investigación. Se reitera la falta de recursos para las instituciones y el exceso de responsabilidades sin los apoyos financiero, técnico y pedagógico. Otros problemas están relacionados con la resistencia a los procesos evaluativos en general y en particular frente a la ausencia de una evaluación de impacto de los diferentes programas que se adelantan.

Por último, los establecimientos educativos consideran que la capacitación es una función del Estado y en relación con los mecanismos de financiación han buscado apoyo en FINDETER y en FIS para la aprobación de los proyectos presentados, pero no ha sido un apoyo, pues son instancias que en opinión de ellos se han burocratizado y politizado y en el proceso se invierte una gran cantidad de tiempo, energía y recursos sin resultados positivos.

Los Proyectos Educativos Institucionales, establecidos como obligatorios a partir de la Ley 115, deben ser elaborados por la comunidad educativa; con ellos se busca mejorar la calidad de la educación, la participación de la comunidad y crear mejores condiciones para la atención de poblaciones especiales o minoritarias. Además, otorgan autonomía a los establecimientos educativos. A nivel del currículo, se busca una adecuación a las necesidades regionales teniendo en cuenta la cultura y la relación con conocimiento y avance de la ciencia y la tecnología. Promueve, además, la evaluación participativa a nivel institucional.

La incidencia de la reforma a partir de la percepción de los diferentes miembros de la comunidad educativa, de los resultados de estudios realizados, de programas de formación y de acompañamiento a las instituciones escolares permite hacer las siguientes consideraciones:

La autonomía de la institución entendida como la competencia para definir políticas internas, orientar y desarrollar acciones a partir del Proyecto Educativo Institucional, reorientar metodologías en torno a prácticas docentes para promover una participación activa de los alumnos tanto en su proceso de aprendizaje como en la vida escolar, en la toma de decisiones y la resolución de conflictos. Es un tema complejo y difícil de percibir en las instituciones debido al exceso de normas y de instrucciones que desde el nivel central y territorial deben atender de manera simultánea, lo que ellos interpretan como obstáculos para avanzar en un proceso autónomo. Sin embargo es reconocido en sentido positivo el esfuerzo que la nueva dinámica ha desencadenado en el ámbito de la institución y de la comunidad educativa. Desde luego, es un aspecto central de la reforma y un concepto frente al cual no hay mucha claridad en el sector educativo, especialmente a nivel de los docentes y de la institución escolar.

El mejoramiento de la calidad. Busca la articulación del conocimiento universal con el contexto local para dar respuesta a las necesidades de la comunidad, innovar para lograr mejores procesos de aprendizaje y orientar nuevas formas relacionadas con el desarrollo de competencias, destrezas y habilidades indispensables en el mundo actual. Los diferentes actores de la comunidad educativa consideran que este aspecto ha sido muy importante porque ha generado procesos de reflexión y concertación al interior de las instituciones, especialmente entre los docentes, pese a los conflictos y tensiones que genera el poner en cuestionamiento su práctica pedagógica. Hay una comprensión de la necesidad de cambio, un reconocimiento de las dificultades para asumirlo. Dificultades de índole cultural, pedagógica, administrativa y política. Cultural, por los diferentes modelos mentales que impide los acuerdos. Pedagógica porque las propuestas institucionales por lo general adolecen de claridad en sus fundamentos y del sentido de la acción educativa. Administrativa, por la carencia de maestros, maestros poco comprometidos frente a los cuales no se pueden tomar decisiones, aulas y recursos educativos deficientes, intervención por parte de algunas autoridades educativas desorientadas y descontextualizadas frente a los procesos internos de las instituciones. Política, porque se considera que se continúa con el favoritismo a través de la aplicación de las políticas de incentivos y para la asignación de maestros.

Ampliación de la cobertura: la demanda potencial ha generado serios problemas de ajuste. Las instituciones que tradicionalmente han prestado el servicio a nivel del ciclo de básica primaria están realizando un esfuerzo por ampliar cupos y cursos para lograr cubrir el nuevo ciclo de educación básica de nueve grados, pero han encontrado –especialmente en la capital y en las ciudades grandes– que no existe aún una demanda de la comunidad hacia estas instituciones; ésta continúa orientada hacia los colegios tradicionales reconocidos por la comunidad, lo que ha llevado a un incremento en los cupos. De todas maneras, lo más interesante en relación con la cobertura es que hay una mayor preocupación por garantizar a los chicos la continuidad en el sistema en el paso de la escuela al colegio. En algunos casos se han diseñado estrategias de ampliación de cobertura en convenio con colegios privados, en otros casos se han construido nuevas instituciones escolares.

Fortalecimiento de la participación comunitaria. Este aspecto ha mejorado al abrirse un espacio de participación en el gobierno escolar y en la construcción del PEI. Este componente es quizás el que más fuerza ha logrado en el proceso de reforma y más notorio en los establecimientos oficiales. La comunidad se siente más tenida en cuenta y percibe que sus demandas están atendiendo por las instituciones escolares.

Liderazgo de la dirección. Es destacado el reconocimiento que se le da a la dirección de la institución como el principal medio para liderar la reforma y el

mejoramiento escolar, dada la capacidad de resolver problemas y generar mecanismos para la toma de decisiones. Este liderazgo se ejerce dentro y fuera de la institución educativa. Internamente, en cuanto al clima organizacional que se construye y externamente mediante la forma como se toman las decisiones y se desarrollan procedimientos para implementar programas, solucionar conflictos, superar obstáculos en el proceso y establecer contactos con otras organizaciones, autoridades municipales, principalmente del sector educativo, para conseguir apoyo financiero, técnico, recibir asesoría y orientación. Esta circunstancia ha llevado a modificar substancialmente la gestión a nivel institucional, gestión que tiene que ver no sólo con lo administrativo sino también con lo pedagógico y cultural.

La articulación con otras instancias. Otro aspecto innovador permite conservar la autonomía de la institución frente al proyecto, generando una capacidad para relacionarse con otras instancias y organizaciones. La institución es más abierta y permeable al apoyo de otras organizaciones, lo que ha llevado, en ocasiones, a incrementar sus recursos para capacitación, mejoras locativas y adquisición de materiales, como también a tener apoyo en asesoría técnica y pedagógica.

Mejoramiento de la gestión escolar. Los aspectos mencionados con anterioridad son indicadores de mejoramiento de la gestión escolar; también lo es la concientización frente a las nuevas responsabilidades y las estrategias desarrolladas para apoyar procesos de mejoramiento en la gestión. Entre estas últimas se pueden mencionar, en el ámbito nacional, la política de incentivos a través del concurso del PEI con la participación de todas las entidades territoriales; el plan de mejoramiento de aula, que tiene que ver con el apoyo al fortalecimiento de la institución escolar a través de recursos asignados y manejados directamente por la institución y que se ha focalizado para las escuelas urbanas oficiales.

A nivel territorial, se han manejado diversas formas de motivar a las instituciones para entrar en esta nueva dinámica de gestión, planeamiento y evaluación; entre ellas, en Santafé de Bogotá el Galardón Santa Fé de Bogotá, ideado por la Secretaría de Educación del Distrito Capital, para premiar la gestión escolar. Este es un proceso riguroso y serio en el cual han participado –según información de la Secretaría de Educación– 176 instituciones, de las cuales se postularon al premio 62 y se sometieron al proceso evaluativo 54. La evaluación del programa estuvo a cargo de un equipo de 64 personas, 36 del sector educativo, 19 del sector empresarial y de 9 organizaciones no gubernamentales. Participaron instituciones privadas y estatales y al final del proceso permanecieron 33 estatales y 21 privadas.

Los establecimientos educativos han avanzado en el desarrollo de su Proyecto Educativo Institucional, el cual se ha convertido en el punto de partida para la búsqueda de identidad y legitimidad de la institución escolar, reforzada con la participación de la comunidad y la democratización en la toma de decisiones. El

proyecto institucional ha tenido como referencia diagnósticos realizados tanto de la misma institución educativa como de su localidad.

Los actores consultados en las instituciones escolares han manifestado que existe una gran aceptación de la reforma en cuanto a la autonomía, pero se hace mucho cuestionamiento de la asignación de responsabilidades sin recursos, lo que la hace percibir como una estrategia eminentemente financiera frente a la incapacidad del Estado a nivel central para resolver estos problemas que se los entrega a otros sin las condiciones para asumirlas. Se reconoce que ha facilitado la adquisición de recursos físicos, que ha permitido la ampliación de la planta de personal cuando se requiere y ha solucionado algunas deficiencias en la planta física. Los padres consideran que la posibilidad de buscar solución a los problemas en una instancia más cercana, como la del municipio, es una ventaja. Sin embargo, ven la descentralización como un proceso que va en camino y opinan que hay mucho por recorrer, sobre todo en el aspecto presupuestal.

La potencialidad descubierta por las instituciones educativas ha sido aprovechada para la autodeterminación de la vida institucional dada la iniciativa de la comunidad educativa al impulsar y desarrollar acciones en pro de la satisfacción de necesidades colectivas y poder resolver los problemas y conflictos, fortaleciéndose, de paso, el espíritu democrático y participativo.

Las instituciones estudiadas consideradas exitosas, según los diferentes actores consultados, lo son: por su manejo administrativo, la calidad de los maestros, las posibilidades de actualización que se brindan, por su infraestructura física, la participación colectiva en eventos no sólo socioculturales sino en todos los procesos de la vida escolar, por el nivel de formación que dan a los niños y jóvenes, por la calidad académica de los estudiantes, el buen trato de los docentes, por la formación integral que reciben, el mejoramiento en los procesos organizativos y administrativos y el acercamiento de la institución a las necesidades y expectativas de la comunidad.

Pese a que la reforma, desde las instituciones, es percibida positivamente, se señalan algunos obstáculos que es necesario superar, tales como la influencia de una política no muy adecuada en la administración del sector educativo, razón por la cual se siente la necesidad de intervenir políticamente en las decisiones del departamento, distrito, municipio y localidad para lograr acercar éstas a la dinámica que por aplicación de la ley han logrado las instituciones educativas.

Otro obstáculo percibido es el relacionado con la organización de la administración. Las instituciones no logran aclarar cuál es la línea de responsabilidad, cómo establecer un acercamiento al municipio, ni cómo recibir una asesoría. Las instituciones sienten que se están reorganizando internamente en torno a la nueva ley, pero no está sucediendo lo mismo a nivel local.

Un tercer obstáculo es el relacionado con el presupuesto. Los municipios aún no tienen la capacidad para asumir las responsabilidades asignadas, ni para responder a las demandas educativas de su localidad.

Pese a estos obstáculos que constriñen las posibilidades prácticas de implementar la ley con todas sus bondades, los actores de los establecimientos educativos (directivos, padres, alumnos y docentes) manifiestan que es un camino que debe proseguirse superando los obstáculos de orden político, administrativo y pedagógico.

En los últimos años, y en especial después de la promulgación de la nueva Carta Política, se han venido experimentando transformaciones culturales importantes que se manifiestan en la concientización de amplios sectores de la población sobre sus derechos, deberes y la apropiación de conceptos tales como participación y autonomía, que conducen al conocimiento y aceptación de la responsabilidad colectiva frente a la construcción de un futuro mejor, cuestionamientos y reflexiones que pueden apoyar el proceso de descentralización.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- El proceso de reforma en general –en términos de implementación de las Leyes 60 de 1993 y 115 de 1994– ha avanzado significativamente. No obstante esto ha sido mayor en relación con la Ley 115, pues la dinámica institucional a nivel de los planteles ha sido más ágil que las de los departamentos que tenían que cumplir con requisitos para poder asumir plenamente las funciones y responsabilidades asignadas en la Ley 60. Este proceso cuenta con gran legitimidad y aceptación tanto entre funcionarios como entre la comunidad educativa.
 - Se percibe una actitud abierta y positiva frente al cambio y buena voluntad por parte de las autoridades municipales e institucionales para asumir la autonomía en el manejo de la educación.
- El mejoramiento en el área de gestión –tanto a nivel local como institucional–, reconocido en el hecho de una mayor participación en el proceso de implementación y en los controles sociales, está contribuyendo a la construcción de una cultura de la participación y la gestión participativa tanto en las entidades territoriales como en los establecimientos educativos. El proceso de cambio no solamente es a nivel estructural y de procedimientos sino fundamentalmente a nivel cultural, por cuanto implica modificaciones en la forma de percibir lo local, en el modo de hacer las cosas y de pensar en la solución de los problemas.
- La descentralización está jugando un papel importante en la administración de la educación en los municipios. Tiene amplia acogida, tanto por los funcionarios como por los establecimientos. Para hacer más eficiente la gestión se necesita revisar las competencias y responsabilidades a todo nivel para definir las fronteras y los límites para que el proceso sea más efectivo y eficiente.

- Con la reforma, la formación, actualización y capacitación han ganado espacio y cualificación, frente a lo cual hay una mayor preocupación por parte de las autoridades locales. Se han conformado los comités de capacitación distritales, departamentales y las políticas en este sentido han mejorado significativamente.
- Se requiere incrementar la función de asesoría y asistencia técnica de la nación y de los departamentos para mejorar los procesos en general pero evidentemente que los de mayor requerimiento son los de gestión, dada la carencia de una cultura evaluativa y en relación con la información.
- La escasez de recursos y las posibilidades que plantea la reforma han contribuido a estimular la iniciativa y la creatividad en el ámbito local e institucional para movilizar recursos adicionales vía cofinanciación y elaboración y presentación de proyectos.
- Un camino que está por explorarse y que ofrece grandes posibilidades es el de las alianzas estratégicas entre el sector público y privado para adelantar programas conjuntos de beneficio colectivo.
- Como todo proceso de cambio, tiene sus propios tiempos, dinámica y complejidad que es necesario tratar de comprender para que tengan un mejoramiento permanente y no estén sujetos a los vaivenes de las administraciones. Se busca lograr que los niveles de participación se mantengan y permitan la continuidad de los procesos y el reconocimiento de los grandes esfuerzos que hasta el momento se han hecho a todo nivel. La reforma es un proceso que se construye colectivamente paso a paso. El papel de las normas es el de abrir camino e inducir el proceso. No hay que tenerles miedo a las dificultades que se operan sobre la marcha. Las dificultades y los conflictos son inherentes a todo proceso de cambio y, lejos de perjudicar, enriquecen. Los problemas vistos como una oportunidad constituyen un estímulo al desarrollo de la iniciativa, a la creatividad y a las potencialidades locales.
- Un factor que influye en las posibilidades de éxito del proceso de reforma es el compromiso y cambio de actitud por parte de los diferentes actores involucrados en el proceso (funcionarios y comunidades), como también de los otros sectores, grupos sociales, partidos políticos, iglesia y medios de comunicación. Dice el informe de la CEPAL sobre “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, que el éxito, la capacidad y del desarrollo de la competitividad de las naciones está en la interrelación entre la educación, sector productivo, la ciencia y la tecnología.
- Uno de los puntos claves en el diseño de las políticas tiene que ver con el involucramiento de la dimensión gerencial en la administración. Una gerencia social eficiente como condición de viabilidad para el logro de una política social avanzada tiene que ver con respuestas a los siguientes interrogantes: ¿Cómo organizar el aparato institucional para un gasto social racional y efectivo? ¿Cómo lograr pasar de su actual fragmentación a una articulación

que opere en beneficio del cambio y la modernización? ¿Cómo focalizar los programas para maximizar el impacto sobre los sectores prioritarios a atender? ¿Cómo integrar los programas operando en una perspectiva inter-institucional? ¿Cómo descentralizar para acercar la solución de los problemas a los beneficiarios, evitando las prácticas clientelistas? ¿Cómo concertar esfuerzos entre el sector público, el privado y la sociedad civil en esta materia? ¿Cómo promover y abrir canales para la participación de la población atendida con los diferentes programas? ¿Cómo estimular las capacidades de organización? ¿Cómo lograr la autonomía territorial, institucional y personal?

BIBLIOGRAFÍA

- CABALLERO P., PIEDAD. 1996. "Los procesos de gestión educativa en el marco de la descentralización". Revista Colombiana de Educación N° 33, Bogotá, 1996.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 1996. "Cómo va la Descentralización", en Planeación y Desarrollo. N° 3, Bogotá.
- DUARTE, JESÚS. 1997. "Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud", en Coyuntura Social, Revista de FEDESARROLLO e Instituto SER de Investigación. N° 16, Santafé de Bogotá.
- VARGAS, ENRIQUE Y SARMIENTO, ALFREDO. 1997. "Descentralización de los servicios de educación y salud", en Coyuntura Social, Revista de FEDESARROLLO e Instituto SER de Investigación. N° 16, Santafé de Bogotá.
- KLIKSBERG, BERNARDO (CINTERPLAN). 1994. "Gerencia Social: una revisión de situación". Caracas, 5 al 6 de septiembre.
- HERMEL, PHILIPPE. 1990. "La Gestión Participativa". Ediciones Gestión 2.000, Barcelona.
- SENGE, PETER. 1995. "Management y contexto: La Quinta Disciplina". Ediciones Juan Garnica, Barcelona.
- BOYDELL, TOM. 1995. "Autodesarrollo gerencial". Limusa Noriega Editores, México.
- GROVER, D. KAREN Y OTROS. 1996. "La Medición y sus contextos de aplicación." Editorial Paidós.
- MIKLOS, TOMAS Y TELLO, MA. HELENA. 1996. "Planeación Prospectiva". Limusa Noriega Editores.
- ELMORE, RICHARD Y OTROS. 1996. "La reestructuración de las escuelas". Fondo de Cultura Económica, México.

La gestión municipal en educación: La educación como gasto versus la educación como inversión

*Mónica Chaparro**

El traspaso de la educación a los municipios a principios de la década de los 80 ha tenido diversos resultados; no obstante, la mayoría de las investigaciones y estudios publicados (Serie Estudios Municipales, CPU, Nº 7: 1996; CIDE:1994-1995) sobre el tema son consistentes en sostener que los resultados del traspaso, considerando los objetivos que éste pretendía, están lejos de haberse logrado.

Uno de los objetivos principales de la descentralización era el mejoramiento de la eficiencia de la educación, ya que los distintos análisis previos efectuados evaluaron negativamente los resultados del sistema centralizado.

Después de 17 años del traspaso, los resultados no son demasiado alentadores y fundamentalmente las causas de ello se encuentran en los problemas de financiamiento que padece el sector educación, lo que afecta notoriamente la calidad de la educación; en particular el efecto es negativo por la gestión del servicio que realizan los distintos municipios.

El propósito del siguiente documento es mostrar la existencia de dos estilos de gestión que se pueden encontrar en la educación municipal. Básicamente este análisis responde a los hallazgos y resultados de dos proyectos realizados por el

* Licenciada en Historia. Coordinadora Componente Gestión Directiva Programa MECE-Media.

CIDE durante los años 1994-1996. El primero de ellos, “Transformaciones en los Procesos Educativos en el Marco de la Descentralización”, apoyado por la Fundación Ford, estuvo centrado en la investigación y pretendió descubrir los distintos elementos de la gestión que favorecen u obstaculizan resultados eficientes en educación municipal.

Para este estudio se desarrolló un trabajo de investigación durante dos años consecutivos y se analizó la gestión del servicio educativo en 20 comunas del país, utilizando variables asociadas al financiamiento tanto municipal como educacional, así como variables cualitativas relacionadas con el modelo de gestión adoptado por las comunas. Se seleccionó una muestra representativa de las comunas del país mediante criterios de ruralidad, tamaño y pobreza (Espíñola y otros: 1995).

El segundo proyecto, “Apoyo a la Gestión de la Educación Municipal”, con intervención directa del Ministerio de Educación, tuvo como propósito final respaldar el mejoramiento de la gestión educativa en nueve comunas del país. En este caso, las comunas fueron previamente seleccionadas por el Ministerio de Educación. Para los fines de este documento, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a actores claves tales como los directores de Educación Municipal (DAEM) o los gerentes de las corporaciones municipales o los secretarios de los SERPLAC (Secretaría Regional Ministerial de Planificación), los jefes de administración y finanzas y en ciertos casos los alcaldes. Se utilizaron las mismas variables de análisis para el modelo de gestión que las utilizadas en el Proyecto CIDE/FORD. Adicionalmente se analizó el financiamiento del servicio.

Los resultados de ambos proyectos permiten, ya sea desde la óptica de la investigación como de la intervención directa, sostener que existen dos estilos de gestión educacional municipal, los cuales no son estáticos, sino que pueden ser muy dinámicos en la medida en que se realicen algunos cambios sustantivos en el tipo de gestión que los municipios realizan.

Los estilos de gestión adoptados afectan negativa o positivamente a la calidad del servicio educativo que se está entregando.

El presente documento se ordena de la siguiente manera: un primer capítulo que resume brevemente algunos antecedentes sobre la descentralización de la educación en Chile; un segundo capítulo que muestra algunas características de la situación educacional municipal, y un tercero y cuarto capítulo definen, explican y caracterizan los dos estilos de gestión identificados. Finalmente se presentan las conclusiones.

ANTECEDENTES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN CHILE

Mayor calidad y descentralización de la educación serían las consignas para el siglo XXI en América Latina. Y Chile se encuentra entre “los pioneros en estas

materias, como un modelo a seguir". Pero, algunos entendidos constatan que éste no es más que "un tuerto en el país de los ciegos", por lo que aún queda mucho camino por recorrer.¹

Y al parecer es cierto; la descentralización en Chile aún está lejos de haber terminado. Más aún, el proceso desarrollado hasta ahora ha ido mostrando debilidades y obstáculos difíciles de solucionar.

El proceso de descentralización y búsqueda de la eficiencia en educación se inició en Chile a principios de la década de los 80, cuando el país estaba bajo la tutela de un gobierno militar.

Algo de historia

A partir de 1974, el sistema escolar en Chile es sometido a un proceso de transformaciones que afecta al aparato administrativo, al sistema de financiamiento y en menor escala al sistema curricular². Esta transformación se da en el marco de un gobierno autoritario que inicia su gestión con la reconcentración del poder político, para lo cual se suprime una serie de cargos y funciones que pasan a ser prerrogativas de la Junta Militar.

Se inicia la regionalización del país, por medio de la cual éste se divide en trece regiones y 52 provincias para efectos de la administración y el gobierno.

Para el caso de educación, se crearon 13 Secretarías Regionales de Educación y 40 Departamentos Provinciales, instancias que actúan como organismos intermedios entre el Ministerio de Educación (MINEDUC) y las unidades educativas.

En 1979 se impulsó la municipalización, promulgándose el DFL 3.060 que facultó el traspaso de los establecimientos educacionales a las municipalidades. Igualmente se promovió la creación de establecimientos particulares financiados en parte por el Estado.

Concretamente para el sector educación esto significó que se traspasaron a los municipios la infraestructura y la administración de los establecimientos y comenzaron a surgir establecimientos particulares, especialmente en las comunas urbanas con mayores concentraciones de población, dadas las facilidades que se dieron para ello.

Quizás uno de los aspectos más relevantes, por el impacto que ha provocado en el sistema, ha sido la modificación al mecanismo de financiamiento, sustituyéndose la modalidad de gasto escolar por la de subvención a los establecimientos por alumno atendido (asistencia media). Este sistema de financiamiento es el mismo que se aplica a los establecimientos particulares subvencionados.

¹ El Mercurio, 25 de abril, 1998, p. D2.

² Viola Espínola. "Descentralización del Sistema Escolar en Chile", CIDE, 1991.

Por tanto, el Estado mantuvo para sí la responsabilidad de financiar la educación, conservó el control sobre los aspectos financieros –a través la Secretaría Regional Ministerial de Educación (SEREMI) y Dirección Provincial de Educación (DEPROV)–, básicamente supervisando la asistencia media a los establecimientos para asignar la subvención.

Otras de las responsabilidades que mantuvo el Estado fue la de definir las políticas educativas y la de normar respecto del funcionamiento del sistema. La supervisión sobre los aspectos técnico-pedagógicos también se mantuvo bajo su control y se realiza hasta hoy a través de los Departamentos Provinciales (DEPROV).

Los sostenedores, como se llamó a los municipios y a los dueños de colegios particulares, tenían control sobre los recursos asignados, los que eran de libre disponibilidad. No obstante, esta libertad es muy relativa, especialmente para los municipios. Con estos recursos debían contratar el personal, transformándose de tal modo, ellos, en los empleadores y no el Estado, como era antes, además de capacitar y perfeccionar a los profesores. Igualmente debían mantener y reparar los establecimientos escolares.

En relación con el currículo se mantiene la idea de un currículo nacional, pero flexibilizándose de modo tal que responda a las necesidades de la región, la provincia o el establecimiento y se constituya en un currículo básico.

El argumento constantemente aludido para la implementación de esta reforma es la necesidad de racionalizar y hacer más eficiente la administración de los recursos del Estado y asegurar la participación de las distintas organizaciones sociales en la conducción de los establecimientos educacionales. El supuesto que estaba detrás de este último argumento es que el traspaso de la administración de las escuelas hacia los municipios acercaría a la comunidad local –y especialmente a los padres– a la escuela, potenciando la participación en su conducción.

En resumen, la reforma de los 80, que tiene un carácter descentralizador y privatizante, se produce en un marco de fuerte autoritarismo que no considera la opinión de los profesores ni de los funcionarios regionales que asumen las funciones descentralizadas.

En estricto rigor, esta reforma responde a consideraciones asociadas al modelo macroeconómico aplicado en Chile desde que asumió el gobierno militar. De este modo, se incorporaron principios como los siguientes: elementos de mercado (competencia, elección), subsidiariedad estatal (privatización) y descentralización territorial.

Esta reforma se orientaba por el objetivo implícito de reducir el gasto del Estado y de captar recursos desde el sector privado para el sistema educativo, proceso que se insertaba en una total descalificación del Estado como administrador del sector y en una confianza casi ciega en el sector privado³.

³ Op cit.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

Introducción

Durante el proceso de descentralización iniciado en 1980, los municipios debieron hacerse cargo de la administración del servicio educativo. Esto significó para los municipios más que duplicar sus responsabilidades respecto de la comunidad, dado que, además de prestar servicios de aseo, iluminación, pavimentación y distribuir algunos beneficios sociales, debieron pasar a administrar un sistema de gran complejidad, situación de la cual no había precedentes.

Si bien en un principio la disponibilidad de recursos financieros facilitó el traspaso del sector educación a los municipios por medio de un atractiva subvención que permitía financiar los gastos operacionales del sistema, a los pocos años (1982-1986) la crisis de la deuda externa obligó a reducir el gasto de los programas públicos. Para el sector educación esto significó rezagar el valor de la subvención en porcentajes equivalentes al 5% y suspender la reajustabilidad automática.

En 1990, según datos de la Contraloría General de la República, el déficit de educación, para el conjunto de los Departamentos de Educación Municipal (DAEM), se estimaba en \$ 8.000 millones, cercano al 13% de los gastos operacionales del sector⁴. Paralelamente, la transferencia del sector educación no fue acompañada de la capacitación ni de la dotación de personal que se necesitaban para asumir las nuevas necesidades de administración. Es así como la planta de personal ha ido adecuándose gradualmente en el transcurso de 17 años y de contar con uno o dos profesionales por comuna, ha pasado a contar con una dotación que está compuesta en más del 25% por profesionales universitarios y técnicos. Las capacidades para administrar la educación han ido adquiriéndose más que nada en la práctica, producto del ensayo-error y contando con muy escaso apoyo en capacitación desde los gobiernos regionales y desde el gobierno central (salvo algunas excepciones que indicaremos más adelante).

Pero como la descentralización del sistema educativo no se limitó sólo a la transferencia de las escuelas públicas a los municipios, sino que junto a ésta se dio facilidades al sector privado para la creación de nuevos establecimientos, se comenzó a generar una competencia por alumnos que afectó fuertemente a la educación municipal.

En la práctica se ha producido un éxodo de alumnos desde el sector municipal (ex público) hacia el particular subvencionado, hecho que se dio y se da entre los más interesados en educación y entre las familias con ingresos relativamente

⁴ Irarrázabal, Ignacio y Joannon, Patricia, 1992.

más altos en cada comuna. Así, en las escuelas municipales se quedan los alumnos más pobres, provenientes de las familias más necesitadas. El significativo porcentaje de la matrícula municipal que pasó a engrosar la matrícula particular hay que entenderlo como una manifestación de insatisfacción de esos padres con la educación pública⁵ (Espínola y otros, 1995).

Esta migración de alumnos resultó nefasta para los presupuestos municipales. Los recursos recibidos desde el gobierno central para educación, basados en la cantidad de alumnos atendidos, bajó considerablemente. Al mismo tiempo, las restricciones legales impuestas a los municipios para la administración del personal –y especialmente el Estatuto Docente aprobado en 1991– impidieron que éstos pudieran adecuar la dotación de profesores a la decreciente matrícula. El balance negativo producto de la disminución de los recursos no ha logrado revertirse en la mayoría de los municipios del país, especialmente en las comunas más pequeñas y más pobres. La falta de capacidad profesional, el uso de métodos de gestión heredados de un modelo centralista y las dificultades para buscar soluciones a nivel local han llevado a la educación municipal a un deterioro gradual y a un distanciamiento cada vez mayor de la educación particular subvencionada en las comunas. Por lo que, en general, la educación municipalizada obtiene resultados inferiores a los de la particular subvencionada⁶.

Algunos elementos que permiten caracterizar la gestión municipal actual

A continuación presentaremos algunos de los elementos que parecen caracterizar la gestión municipal actual: el financiamiento del sector educación y la capacidad de las autoridades y funcionarios municipales para planificar la educación.

El financiamiento del sector educación

El financiamiento del sector podría ser entendido como una de las variables o la variable “estructural” que incide en el tipo de gestión que realiza el municipio.

Entendemos como variables estructurales aquellas que son “inmodificables”, al menos en el mediano plazo, y en este caso el financiamiento del sector depende en gran medida del gobierno central, en términos de su mecanismo de asignación y los montos comprometidos.

⁵ A modo de ilustración, el proyecto FORD/CIDE concluyó que de 15 comunas (5 comunas no entregaron la información requerida), 7 de ellas habían perdido alumnos en porcentajes que variaban entre el 0,4% y el 14,9%, concentrándose la variación en los porcentajes superiores a 7% (FORD/CIDE, 1995).

⁶ Estos resultados son medidos en Chile por la prueba SIMCE, la que se efectúa todos los años para los cuartos y octavos básicos alternadamente.

No obstante, creemos necesario especificar aún más esta variable. Si bien es objetiva la falta de recursos de la educación, también es cierto que ésta se ve agudizada por un deficiente manejo de los mismos. Esta última variable no la entendemos como estructural sino como interviniente o modificable.

A continuación haremos un breve resumen relacionado con las características del financiamiento municipal y su incidencia en la generación de un estilo u otro de gestión.

Como ya se dijo, el traspaso de la educación a las municipalidades durante la década de los 80 hizo que los municipios incrementaran sus gastos a raíz de esta transferencia. El mecanismo de asignación de recursos fue la introducción de una subvención per cápita, que debía cubrir todos los gastos operacionales del sector.

En general, el proceso de traspaso de la educación, como de otros servicios a la comunidad, provocó aumentos en los gastos municipales, los que en un comienzo propiciaron una mayor transferencia de recursos desde el nivel central, a través de la Ley de Rentas (D.L 3073:79), el Fondo Común Municipal y los propios recursos provenientes de los servicios traspasados. Entre 1981 y 1983, el presupuesto municipal creció en más de un 100%.

El traspaso de la educación a los municipios significó que estos últimos se responsabilizaban definitivamente por el servicio educacional, manteniendo en los establecimientos su recurso humano y proveyendo otros insumos necesarios. Este traspaso sólo implicó responsabilidades administrativas, no técnico-pedagógicas; estas últimas las siguió conservando el Ministerio de Educación.

En el caso del sector educación, paulatinamente la transferencia fue perdiendo valor, imposibilitando de esta forma su financiamiento por la vía de la subvención proveniente del nivel central. Esta pérdida de valor de la subvención ha provocado que las transferencias desde el municipio se incrementen muy lentamente, hasta el punto en que muchas municipalidades en la actualidad destinan prácticamente el 50% de sus recursos a cubrir el déficit de educación (Espíñola, V., 1996).

La subvención cubre en promedio el 87% del gasto que genera el sector, exclusivamente el ítem remuneraciones, por ende el 13% restante debe ser financiado por el municipio (Larrañaga, O., 1995). Sin este aporte, la educación no podría funcionar, ya que con la subvención apenas cubre las remuneraciones del personal adscrito (personal docente) a los establecimientos.

Los gastos operacionales e inversión deben ser cancelados a través de la transferencia que realiza el municipio.

Al existir desfinanciamiento del sistema educacional, como se señaló anteriormente, el municipio debe asumir parte de los gastos que implica el sistema con sus propios recursos. Y en relación a este punto el panorama financiero de los municipios en general es estrecho. Los ingresos municipales tienen su origen en las siguientes fuentes: Ingresos Propios Permanentes (IPP), Fondo Común Municipal, Otros Ingresos Propios y, en menor medida, las transferencias desde el sector público y el privado.

Entre estos tipos de ingresos, el más relevante para el municipio son los Ingresos Propios Permanentes⁷, ya que son generados por el propio municipio y son los más estables en el tiempo y además son de libre disponibilidad. La captación de estos ingresos está en relación directa con las características comunales como: el tamaño comunal, proporción de población rural, nivel socioeconómico de la población y el tipo y cantidad de actividades económicas que se desarrollen en la comuna (Espínola, V., 1996). De esta forma, es posible constatar que las comunas más pequeñas y rurales presentan mayores dificultades financieras que las grandes y urbanas.

Dada la situación actual del sector educación, en que efectivamente sus ingresos son inferiores a sus gastos, la dependencia de los recursos municipales tiende a incrementarse, especialmente en las comunas más pequeñas y rurales. Esta dependencia económica se transforma en una “camisa de fuerza” para los municipios que se ven en la obligación de transferir recursos al sector, para que éste pueda funcionar.

De esta forma el mecanismo de asignación de recursos implementado, unido a la escasez de recursos municipales y complementado negativamente con factores asociados a la pérdida de alumnos y rigideces del Estatuto Docente, han provocado la incapacidad de la subvención para cubrir los gastos que genera el servicio educativo. Esto a su vez ha provocado una actitud resistente y negativa en muchos municipios, que se traduce por ejemplo en transferencias ajustadas al mínimo posible y en políticas orientadas a la disminución de gastos del sector, sacrificándose aspectos tales como la infraestructura, el perfeccionamiento docente y otros.

A partir de esta situación, creemos que existe, mayoritariamente, una interpretación asociada a la figura de “los déficits” para definir los aportes que se hacen a educación en un gran número de municipios. Y esta figura radica en la caída del financiamiento central, que ha obligado a los municipios a reducir otros gastos para solventar la educación, entendiendo este proceso como transitorio.

La figura de los déficit es central para entender la concepción de Gasto que existe en relación a la educación. Esta transferencia municipal no es entendida como funcional a los objetivos comunales, sino tan sólo como una opción prácticamente obligatoria y transitoria, mientras el gobierno central se responsabiliza definitivamente del financiamiento del sector.⁸

Existe una posición alternativa y radicalmente distinta que dice relación con la capacidad que tenga el Municipio de incorporar a la educación al desarrollo

⁷ Los IPP se componen de: impuesto territorial, derechos de aseo, permisos de circulación, patentes municipales, concesión y servicios, y rentas varias.

⁸ Larrañaga, Osvaldo, 1995.

comunal. La existencia de esta capacidad se traduce, por ejemplo, en que el nivel de aporte que se destine a educación es entendido como un complemento a la subvención central.

No obstante, esta capacidad está ausente en la mayoría de los municipios, lo que hace que los servicios educativos agudicen sus características de inefficiencia.

La capacidad política y técnica de dirección que tenga el municipio, asociada principalmente con la fijación de metas y el uso de recursos como soporte, resulta central para un sector que, como hemos visto, en general presenta serios problemas de financiamiento.

Capacidad de planificar coherentemente el sector

La gestión de cualquier servicio o entrega de cualquier producto en gran medida responde al financiamiento del mismo; no obstante es un mito que a mayores recursos, mejores servicios o productos (Cohen y Franco, 1993). Si bien los recursos son claves, igualmente importante es la asignación, su uso y control, sobre todo en un marco de estrechez de los mismos. La asignación, el uso y el control dependen de la existencia de una capacidad técnico-política adecuada en el municipio para gestionar el servicio en función de los objetivos que para él se hayan definido.

Hemos dicho que el traspaso de la educación al sector municipal significó que éstos se hicieran cargo de su administración. Para esto los municipios administran los establecimientos educacionales a través de Departamentos Municipales de Educación (DAEM) o mediante corporaciones de derecho privado.

Si entendemos la gestión como el conjunto de acciones relacionadas que nos llevan al logro de ciertos objetivos, la coherencia de las acciones que se desarrollen para conducir la educación será fundamental para el logro de resultados significativos. Por tanto, la capacidad del municipio como organización incide directamente en el estilo de gestión que adopte para el servicio educativo. Al respecto, ya diversos estudios⁹ han señalado que en el sector municipal una de las piedras de toque es el recurso humano que en ellos se desempeña, es decir los actores de esta organización.

Los cambios que han sufrido los municipios desde la década de los 80 hasta hoy, el traspaso constante de atribuciones y el rol que actualmente desempeñan no han ido aparejados con la preparación adecuada de los funcionarios ni de los políticos que en ellos se desempeñan. Si a ello le agregamos la rigidez del Estatuto Administrativo, la escasa motivación de los funcionarios y el bajo nivel de remuneraciones, el cuadro tiende a oscurecerse.

⁹ Abalos y otros, 1994.

Además, la ley orgánica municipal otorga en general escasa relevancia al sector educación, haciéndolo dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario; esto genera serias descoordinaciones, conflictos de poder, duplicidad de funciones, ineficiencia en la toma de decisiones y otros males organizacionales.

Desde el punto de vista de la estructura organizacional, ni los DAEM ni las corporaciones han experimentado cambios y es frecuente observar que estas estructuras conservan las mismas características que tenían en la época del traspaso, las que ya están anquilosadas y hacen difícil responder a los desafíos que implican la descentralización y actualmente la Reforma Educacional.

En el municipio, la gestión del servicio educativo se da a través de distintos niveles, los que se ubican en distintos lugares en la estructura municipal. Específicamente para educación existen tres niveles claves¹⁰:

- Nivel político: autoridades políticas (alcalde y concejales)
- Nivel directivo municipal: el DAEM o gerente de la corporación, secretario comunal de planificación, director de finanzas y otros directores de direcciones municipales que se relacionan con educación
- Nivel directivo y ejecutor: directores y profesores.

El nivel político, es decir las autoridades, deben idealmente definir, fijar y sancionar las políticas globales del municipio, así como contextualizar las políticas educacionales a la realidad local y aprobar el presupuesto para educación y otros sectores. Tienen, por tanto, el deber de conducir y liderar los procesos que en el municipio se desarrollan para cumplir con la misión de promover el desarrollo local.

El nivel directivo municipal debe proponer y apoyar técnicamente la formulación y ejecución de estas políticas y conducir a sus equipos en forma coherente hacia el logro de los objetivos que se hayan definido.

El nivel directivo y ejecutor de las unidades educativas: los directores de las unidades educativas deben ejecutar las políticas provenientes desde el nivel central, contextualizándolas a su propia realidad, para lo cual cuentan con ciertos niveles de autonomía pedagógica importantes (no así administrativa).

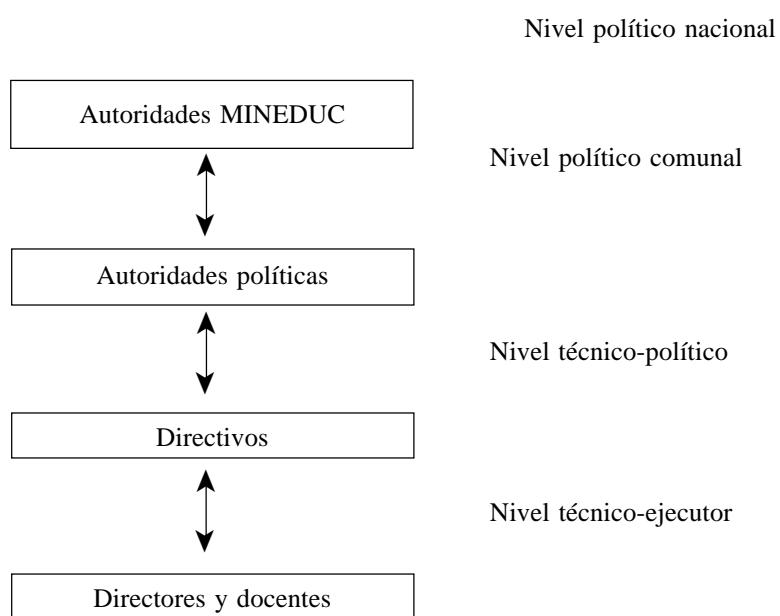
Sobre este último nivel deberían converger en forma coherente y oportuna los objetivos y las acciones del sector educación, ya que es en éste donde finalmente se realizará todo el proceso de enseñanza-aprendizaje. La cadena de insumos hacia este nivel es clara y va desde las políticas hasta los recursos, debiendo

¹⁰ Sobre los tres niveles está el nivel nacional, que determina el marco de la política pública y legal del sector, y a su vez fiscaliza su cumplimiento. Vela por la unidad del sistema educativo a nivel nacional y orienta, planifica supervisa y fomenta innovaciones, etc.

El Ministerio tiene en resumen la responsabilidad de asegurar el derecho a la educación, explicitar sus fines y objetivos y crear las condiciones para una creciente igualdad de oportunidades.

contar con una progresiva delegación de responsabilidades desde los niveles superiores hacia los inferiores en la cadena.

Estos niveles se pueden graficar de la siguiente manera:



Dados el carácter y objetivos de los estudios desarrollados, a continuación nos referiremos exclusivamente a los niveles pertenecientes a la estructura municipal, es decir el nivel político y directivo municipal, sin perjuicio de constatar que existen serios problemas de coordinación y articulación entre éstos y el MINEDUC que afectan directamente la gestión que el municipio hace del servicio educativo.

Las observaciones realizadas permiten verificar algunos efectos negativos y positivos en ciertos casos en el tercer nivel, es decir el de las unidades educativas.

Como ya señalamos anteriormente, estos niveles son los responsables directos de la gestión del servicio educativo a nivel comunal. Los dos primeros, como orientadores y conductores del proceso en términos de políticas comunales, objetivos y metas y el tercero (en las unidades educativas), como la instancia en la cual se genera el proceso de enseñanza-aprendizaje. En la práctica, estos niveles actúan con distintos grados de articulación y coordinación y generan o profundizan los distintos estilos de gestión señalados más arriba.

Uno de los factores centrales, que ha surgido desde los estudios y común en general a las comunas y que estaría provocando esta debilidad, es la ausencia de planificación al interior del municipio. Entendiendo a esta última como un proceso sistemático de definición de acciones tendientes al logro de objetivos en un horizonte de tiempo dado y con recursos definidos.

La ausencia de este proceso, que obliga a introducir racionalidad en la acción, se traduce principalmente en una actitud reactiva del municipio ante las demandas y necesidades locales, lo que significa que el municipio sólo administra lo que hay, sin una proyección de futuro.

Si bien la planificación es un instrumento fundamental a la hora de enfrentar cualquier desafío, situación o problema, la acción de planificar no es suficiente o no es sinónimo de éxito. Al parecer, debe ir aparejada de acciones concretas que aseguren el éxito del plan en su implementación.

En el caso del sector educativo, en los proyectos antes citados se advirtió una marcada ausencia de una habilidad y/o voluntad para generar acciones articuladas y coordinadas (contemplando medios y recursos) entre los distintos niveles y actores que tienen relación directa con el sector educación.

La falta de coordinación y articulación es una de las principales debilidades en el ámbito municipal, donde en la mayoría de los casos es posible encontrar unidades o departamentos que trabajan en forma aislada, con un estrecho apego a las normas y funciones establecidas por ley y con absoluto desconocimiento del quehacer de las otras unidades o departamentos, generando entre otras anomalías la duplicidad de funciones, el malgasto de recursos y el incumplimiento de objetivos, cuando éstos existen.

No obstante, un factor que no es posible desconocer y que afecta o profundiza este estilo de asumir las funciones y tareas es el político. Muchas veces se ha hablado de la “alcaldización” de la educación, entendiendo por ésta la injerencia que tienen los ediles en los asuntos del sector. Esta injerencia genera y promueve una forma de ejercer las funciones que inevitablemente está teñida por argumentos políticos, regidos por otros tiempos, plazos e intereses que en la mayoría de los casos se imponen a los criterios técnicos y propician estilos desarticulados de funcionamiento.

La imposición de criterios políticos (político-contingentes) tiende a facilitar la descoordinación y desarticulación de las tareas y funciones en la medida en que los técnicos no cuenten con los espacios y la legitimidad como para impulsar y negociar sus propósitos.

Otro factor que agudiza la falta de articulación y coordinación es la estructuración de los organigramas municipales y la descripción de cargos y funciones establecidos por ley, que han provocado en la práctica un método de funcionamiento por parcelas o reductos donde cada cual hace lo que la ley establece y nada más.

En resumen, la coordinación y articulación son claves si se quiere impulsar procesos de mejoramiento de la gestión del servicio educativo, sobre todo en un marco de estrechez de recursos.

Dado que el municipio funciona como un sistema –es decir, todas y cada una de sus partes están íntimamente relacionadas y las acciones de una afectan inevitablemente a las otras–, la coordinación y articulación sólo son efectivas si se cuenta con un plan de trabajo claro que defina sentidos, objetivos, plazos y actores (planificación). De esta forma –bajo una perspectiva sistémica– la necesidad de promover y realizar las acciones coordinadas y articuladas en función de objetivos permite que directa o indirectamente las distintas unidades municipales se vinculen con el sistema educacional.

En resumen, la escasa capacidad técnica de los actores involucrados en la gestión del servicio educativo, la ausencia de procesos sistemáticos de planificación que contemple la coordinación y articulación de actores y niveles, imponen estilos de gestión centrados en el control presupuestario financiero global del municipio y por unidad y no en los propósitos u objetivos. Esto quiere decir que en la práctica los municipios operan centrados en los medios y no en los fines, lo que es fácilmente observable si se revisan los sistemas de control municipal, que son formales, entrabantes y centrados en los resultados de la gestión.

Esto es claro en el caso de los sistemas educacionales donde es posible observar que en la gestión del servicio existe una preponderancia de los controles administrativos y ajustes presupuestarios, en desmedro de los procesos educativos, que son desconocidos como tales tanto para las autoridades políticas como para los directivos de unidades.

Para efectos de este documento, la mayor o menor presencia de estas características municipales de gestión genera dos estilos distintos. Y entre estas gestiones, especialmente en la de gasto, tiende a profundizarse la brecha en la medida en que estas características están más presentes. A continuación caracterizaremos estos estilos.

ESTILOS DE GESTIÓN

Si bien lo señalado más arriba es una realidad, queremos indicar que a pesar de este panorama bastante generalizado de la educación municipal, es posible encontrar situaciones distintas entre comunas. Existen comunas que han logrado obtener resultados más eficientes en los procesos educativos, especialmente en relación con las variables asociadas a cobertura y calidad, y creemos que ellos tienen una relación directa con el estilo de gestión que el municipio adopte para la educación. Y en función de esta hipótesis es que el proyecto FORD/CIDE orientó su investigación, mostrando finalmente algunos elementos interesantes

relativos a la capacidad o incapacidad de un municipio para gestionar eficientemente la educación.

Con esto queremos decir que si bien existen variables estructurales que inciden en la problemática actual de la educación municipal, hay otras que son intervinientes y sólo tienden a profundizar la situación de base. Respecto a estas variables, los dos proyectos antes mencionados nos permiten indicar que éstas están directamente relacionadas con la gestión del servicio.

De esta forma, queremos presentar dos situaciones extremas, o dos estilos de gestión, que permiten lograr un acercamiento y algunas respuestas respecto a la problemática de la educación municipal y, especialmente, a cómo y dónde intervenir para propender a generar un mejoramiento de la calidad del servicio.

Antes de continuar, sin embargo, es importante hacer una aclaración; en este caso sólo hemos podido distinguir algunos factores que impactan en la calidad del servicio educativo desde su nivel de gestión intermedia, es decir, desde el municipio. Queda aún por identificar los factores asociados a la gestión que se realiza al interior de cada unidad educativa, la que evidentemente tiene un impacto directo sobre la calidad de los aprendizajes de los alumnos.

En los siguientes capítulos abordaremos e intentaremos caracterizar a estos estilos de gestión.

Al hablar de “estilos de gestión municipal para educación” nos referimos al modo o la manera en que una municipalidad diseña y aplica estrategias concretas que resulten en el logro de los objetivos.

Al respecto, en la educación municipal es posible distinguir dos estilos de gestión extremos:

La educación entendida como un gasto

Si nos retrotraemos a una definición económica del concepto de gasto, éste significa simplemente “acción por la que se entrega dinero a cambio de bienes o servicios”. Desde este punto de vista la educación, es decir la acción y el efecto de educar, se reduce al desembolso de dineros para permitir el funcionamiento del sistema. La definición es estática y centrada en insumos y no en procesos y efectos.

La educación entendida como gasto circunscribe, en la práctica, la gestión del servicio a los aspectos financieros y presupuestarios sin mayores vinculaciones con la planificación de la educación y sus resultados y aun menos con el desarrollo comunal.

La educación entendida como una inversión

También desde una perspectiva económica, la inversión alude a la creación de bienes de capital mediante la colocación de disponibilidades líquidas; igualmente

invertir significa trastornar las cosas o el orden de ellas. Ambas definiciones de este concepto aluden a un proceso de cambio; los términos “creación” y “trastornar” implican un énfasis en los procesos y en los resultados que se producirán mediante la utilización de insumos pero que tienen como fin un cambio o una alteración de las cosas (Diccionario de la Real Academia Española: 1989).

En este caso, la educación es entendida como un servicio que facilita y promueve la alteración del orden de las cosas, es decir, apunta a facilitar la evolución de los individuos en su propio beneficio y en el beneficio de sus comunidades, integrándolos de manera efectiva a la sociedad. Así, la educación entendida como inversión coadyuva al desarrollo de las personas y sus comunidades.

Aproximarse a la educación como un gasto o una inversión tiene consecuencias cualitativa y cuantitativamente distintas en los ámbitos del financiamiento, la planificación, y tendrá, posiblemente también, efectos importantes en la calidad de los aprendizajes.

A partir de estas dos definiciones básicas de los conceptos de gasto e inversión es que analizaremos y entregaremos algunas luces respecto a las manifestaciones de estos estilos, que traen aparejados ciertos resultados y efectos. La hipótesis que existe detrás es que mientras más se acerque la gestión a un estilo asociado a la inversión, mejores resultados educativos obtendrá el sistema.

MANIFESTACIONES DE LOS ESTILOS DE GESTIÓN EN EDUCACIÓN MUNICIPAL

Como se señaló en el capítulo anterior, existen dos estilos de gestión de la educación municipal. El intento por hacer esta clasificación responde a la necesidad de facilitar su identificación a fin de estructurar y planificar acciones tendientes a su mejoramiento a partir de sus fortalezas y debilidades. Se habla de dos estilos extremos para facilitar su comprensión; no obstante, uno de ellos –el de la educación como inversión– aún es una imagen objetivo hacia la cual están direccionándose algunas comunas. De esta forma, se da una situación de transición entre ambas, que presenta características tanto de la una como de la otra, por lo cual no puede ser clasificada como una de ellas.

La educación como gasto

El estilo denominado “educación como gasto” es la manifestación directa y extrema de los elementos señalados en el capítulo anterior. Y lamentablemente parece ser la más recurrente. De las 20 comunas estudiadas en el proyecto FORD, al menos 16 se encuentran en esta situación, aunque con distintos matices. El caso

del proyecto MINEDUC no es mejor y más de la mitad de ellas (cinco comunas) se encuentran en esta situación.¹¹

Esta concepción proviene básicamente del efecto que tiene el sector educación en el presupuesto municipal, de la presencia del fantasma del “déficit” y de la escasa capacidad de conducción que tienen tanto las autoridades políticas como los técnicos municipales para darle coherencia y entregarle sentido a la educación municipal, planificando, coordinando y articulando tanto los recursos humanos como los materiales existentes.

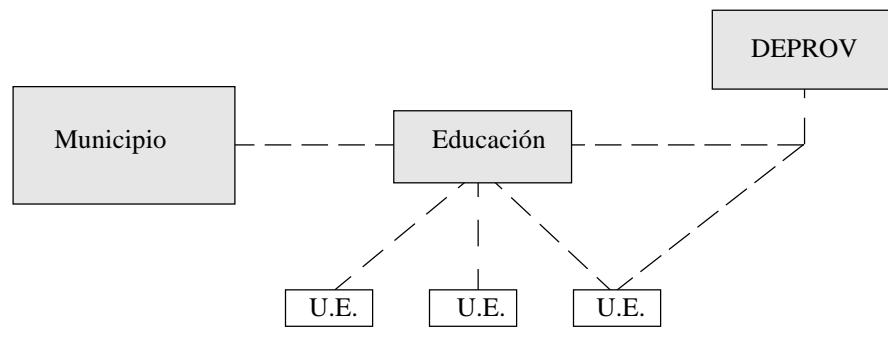
En estos casos, los municipios son “una caja transmisora” de recursos hacia el sector. Más aún, esta transferencia se realiza sin mediar procesos de planificación por objetivos ni presupuestos, lo que en un contexto global de falta de recursos como en el que hoy se encuentran los municipios les significa restar financiamiento de otras áreas de su quehacer.

Este “éxodo” de recursos hacia la educación ha estigmatizado el sector como un “gasto”. Y el efecto más visible de esta situación es la mantención de su estado actual, con una ausencia total de propuestas y acciones orientadas hacia su mejoramiento.

En los municipios en los que se presenta esta situación es posible encontrar al sector educacional en una situación bastante precaria, en aspectos claves como son infraestructura, equipamiento, la motivación de los docentes y el rendimiento de los alumnos, acceso a otros recursos ajenos a los municipales y ministeriales. No obstante, la más grave de las consecuencias radica en una marginación del sector educacional del proceso de desarrollo comunal, lo que la hace operar en la práctica descontextualizadamente.

Un modo de graficar este estilo es el siguiente:

Gráfico 1
EDUCACION COMO GASTO



¹¹ De igual modo, en un informe desarrollado por Fortalecimiento Institucional del MINEDUC a partir de los resultados de las intervenciones de varias consultoras en el sector y en 50 comunas, se llega a consideraciones muy similares.

En este gráfico, que ilustra el estilo que asocia al sistema educacional como un gasto, podemos observar lo siguiente:

- El sistema educacional está fuera del municipio, es decir marginado de la gestión global del mismo. Al marginarlo de la gestión global del municipio se cae en la práctica a una mera transferencia de fondos sin mediar procesos de planificación, por ende sin la articulación ni coordinación necesarias para entregar señales que orienten la conducción del servicio tanto al ente administrador directo, como es el DAEM o Corporación, como a las escuelas, que son las que finalmente desempeñan la tarea de educar.
- Las líneas entrecortadas indican el tipo de relaciones que se dan entre los niveles y actores. De esta forma un primer nivel de relaciones se produce entre el municipio y el Departamento de Educación (DAEM) o la Corporación. Y de acuerdo a esta concepción, la marginación del sistema educacional se produce primero por la inexistencia de relaciones permanentes entre ambos; así, escasamente o nunca el Departamento de Educación o la Corporación mantiene contacto con otras unidades del municipio (como Secretaría Comunal de Planificación o Administración y Finanzas), no participa en los procesos de planificación comunal, ni en las instancias creadas para tales efectos, como los COTEAS (comités técnicos administrativos)
- Por su parte, el DAEM o Corporación tiende a tener una escasa relación con los establecimientos educativos y se circumscribe a la norma, es decir, exclusivamente atiende los aspectos administrativos, dejando los aspectos técnicos a cargo de los Departamentos Provinciales (DEPROV). En este sentido, la norma ha limitado la participación del DAEM o Corporación en los aspectos más técnicos, en el entendido de que los DEPROV serían capaces de asumirla; por su parte, estos últimos en muchos casos son resistentes a entregar facilidades a los primeros para que se involucren más directamente en lo netamente técnico-pedagógico.
Lamentablemente, la experiencia indica que las Secretarías Provinciales no son capaces de absorber la demanda que ejercen las escuelas, debido a la cantidad de programas y establecimientos que cada supervisor tiene a su cargo. Finalmente esto culmina en visitas esporádicas a los establecimientos, especialmente los rurales, y apoyos técnicos inoportunos tanto en el tiempo como en la calidad.
- Las escuelas por su parte y como consecuencia, quedan huérfanas de apoyo tanto desde el DAEM o Corporación como desde los Departamentos Provinciales. Tanto la escasez de recursos (que se canalizan centralizadamente y no considera los esfuerzos de las escuelas eficientes) como la falta de apoyo técnico terminan por desincentivar a los establecimientos educativos en el mejoramiento de la calidad del servicio que cada uno entrega, permitiendo así la agudización de la ineficiencia del servicio.

Si es en el municipio donde se toman las decisiones para el desarrollo local, se elaboran los planes de desarrollo, se elaboran presupuestos, se asignan los recursos, la marginación del sector educación del resto de la gestión municipal culmina finalmente en la exclusión de ésta del desarrollo local.

A modo de resumen, a continuación sintetizaremos algunos de los elementos que permiten identificar este estilo de gestión.

Elementos que caracterizan este estilo de gestión

Escasa o nula inversión en el sector. La variable inversión en general es la variable de ajuste en los casos en que existen problemas de financiamiento. Al hablar de inversión nos referimos a los recursos que destina el municipio, tanto de sus propios fondos como de aquellos a que accede externamente, para acciones de mejoramiento en el ámbito de la infraestructura, equipamiento y en programas de inversión social propiamente tal.

En comunas que han adoptado este estilo de gestión, la inversión es prácticamente nula en el sector educacional y cuando existe está exclusivamente dirigida a infraestructura y equipamiento y no a programas orientados a un mejoramiento de la calidad de la educación.

No hay planificación para el sector (previo Plan Anual de la Educación Municipal [PADEM]). En general, previamente a la existencia del PADEM (1995), era difícil encontrar acciones o procesos de planificación en educación, lo que obviamente trae aparejados todos los efectos antes mencionados.

En los casos en que es posible observar planificación, ésta se caracteriza por no tener un “norte” explícito, por lo que generalmente sólo es posible encontrar acciones que responden a situaciones específicas.

No obstante, la planificación no es una solución por sí misma; el hecho de contar actualmente con un instrumento de planificación, como es el PADEM, no es automáticamente sinónimo de cambios en el sector. La planificación debe ser un proceso sistemático y flexible, que debe además traducirse en acciones concretas tales como, por ejemplo, en una planificación presupuestaria coherente con las acciones programadas y priorizadas y los impactos buscados.

Incluso actualmente hoy la percepción de que los PADEM,¹² como instrumento de planificación municipal de la educación, no han sido aprovechados a pesar de su potencialidad. Las razones para ello parecen ser la falta de capacidad técnica así como la existencia de un reglamento para ellos, que impiden que se transformen realmente en instrumentos efectivos de planificación.¹³

¹² Informe preliminar “La gestión educacional de las municipalidades”, mayo 1998. DIPLAD. MINEDUC (doc. interno).

¹³ Entre éstas se encuentra su duración estipulada por ley, que sólo es de un año. Además son instrumentos aprobados por el Consejo Municipal durante el mes de septiembre, mientras el presupuesto municipal se aprueba en diciembre.

Inexistencia de un líder positivo. La ausencia de un líder, tanto en el municipio como en el DAEM, que promueva y conduzca los procesos es bastante común en los casos en que la gestión está asociada al gasto. En la práctica nadie asume la responsabilidad de darle conducción y coordinar esfuerzos y voluntades para desarrollar el sector. En general, los actores involucrados asumen un rol pasivo y se concentran en ejercer las funciones dictadas por la ley.

Las decisiones se toman políticamente y no técnicamente. En la mayoría de los casos en que las comunas adhieren a este estilo de gestión, el peso del poder político es muy superior al aspecto técnico y las decisiones se toman por aquellos que tienen menos conocimientos la realidad del sector y, por aún, tienen otras prioridades principalmente asociadas a acciones o sectores que poseen mucho más visibilidad política que la que tiene educación.

Inexistencia o escasa relación entre unidades municipales. En este estilo de gestión, la inexistencia de relaciones entre departamentos y unidades es una clara señal de la marginación del sector. En estos casos el DAEM o Corporación tiene mínimas relaciones con departamentos claves para su propia gestión como la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC) y el Departamento de Administración y Finanzas. De esta forma, tanto la coordinación como la articulación se encuentran ausentes o se dan vertical y jerárquicamente.

Ausencia de sistemas de control y evaluación. El control está estipulado por ley y se da desde dos niveles; el control externo que realiza la Contraloría General de la República sobre diversas materias, y el interno, que ejecuta la propia municipalidad por la vía jerárquica, con el fin de adecuar sus actividades a las normas vigentes y a las condiciones de eficiencia que sean exigibles. En la práctica, ambos tipos de control se centran en insumos y no en resultados y principalmente en el control presupuestario, por lo cual el control no es funcional a los fines que persigue una municipalidad y es entrabante. En el estilo de gestión asociado al gasto, el control financiero-presupuestario recibe un énfasis preponderante y el control entendido como retroalimentación de procesos en función de objetivos es prácticamente desconocido. De más esta decir que la evaluación propiamente tal, no existe.

Falta de análisis financiero en el sector educacional. Este aspecto alude al escaso conocimiento del presupuesto del sector educacional tanto en el DAEM como en docentes y otros funcionarios municipales e incluso entre el establecimiento político. Algunas típicas manifestaciones de esta falta de análisis son las siguientes:

- Presupuesto se elabora reajustando según el IPC.
- Se desconocen posibilidades de ahorrar o incrementar recursos.
- Jefe DAEM desconoce situación financiera real del sector.
- Presupuesto de educación se elabora al margen del presupuesto municipal.

A modo de ejemplo, se puede señalar que en el proyecto FORD/CIDE de las 20 comunas de la muestra solamente 4 de ellas llevaban un control de ingresos y gastos (FORD/CIDE, 1995).

Constantes modificaciones presupuestarias. Las modificaciones presupuestarias en exceso también son señales del escaso conocimiento que se tiene del comportamiento de los gastos en educación, tanto en cantidad como en el tiempo; esto se traduce finalmente en presupuestos que no reflejan los gastos reales, por lo cual deben ser modificados constantemente.

Tendencia al incremento de la transferencia municipal o transferencia ajustada al mínimo posible. Es posible visualizar dos efectos; primero el incremento de la transferencia, que está directamente asociada a las modificaciones presupuestarias y por ende al escaso conocimiento presupuestario del sector; y el otro, vinculado a la reducción permanente de la transferencia en la medida en que el sector educacional capte mayores recursos. Para este caso, generalmente se promueve la captación de alumnos para incrementar la subvención y así poder liberar recursos para el resto de las atribuciones municipales. En este sentido, las acciones de captación de nuevos recursos no están orientadas hacia un incremento del presupuesto de educación para otras asignaciones sino que exclusivamente para liberarle recursos al municipio.

Establishimientos educativos funcionan como pequeños feudos. Dados la marginación de la educación del resto de la gestión municipal y el escaso nivel de conducción que tiene el DAEM o Corporación, los establecimientos educativos se cierran al entorno y se comportan como pequeños feudos, en los cuales los procesos se desarrollan en forma aislada incluso en relación con otros establecimientos. De ahí que es posible encontrar escuelas que tienen mejores rendimientos que otras, pero fruto de sus propios esfuerzos y sin un vínculo con el desarrollo comunal.

A estas diez características de este estilo es posible agregarles cuatro más que podríamos llamar efectos o consecuencias directas en las unidades educativas y que igualmente se pueden visualizar en las comunas que adoptan este estilo de gestión.

Pérdida constante y progresiva de alumnos. La pérdida de alumnos es un aspecto que manifiesta el descontento de los padres por la calidad de la educación municipal. Al respecto, el sector privado subvencionado ha captado un número importante de alumnos desde que entró en actividad. La competencia, no obstante, aún no parece ser suficientemente asumida por los municipios y no han adoptado acciones remediales y/o preventivas.

Deterioro de la infraestructura. La calidad de la infraestructura es un aspecto importante para la mantención de los alumnos en el sector; el proyecto FORD/CIDE demostró que ésta es una de las variables que inciden en la pérdida de alumnos. Al respecto, los padres al decidir por el establecimiento educativo de sus hijos seleccionan principalmente por esta variable a la vez que por los puntajes

de la prueba Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE). El deterioro constante de la infraestructura escolar demuestra también la escasa prioridad que tiene el sector en la inversión municipal.

Bajos puntajes SIMCE. El bajo rendimiento de los alumnos, expresado por los puntajes de las pruebas SIMCE, es una señal importante del bajo desarrollo del sector educativo y el escaso énfasis en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Si bien paulatinamente en Chile los puntajes SIMCE han ido aumentando en el sector municipal, este incremento ha sido catalogado como insuficiente. Por otro lado, los esfuerzos para el incremento del rendimiento de los alumnos se han realizado desde el nivel central, a través de la implementación de diversos programas de apoyo, los cuales se aplican directamente en las escuelas (Programa de las 900 escuelas - Proyectos de Mejoramiento Educativo). Por tanto, en general en este tipo de comunas no fue posible visualizar programas o proyectos orientados al mejoramiento de la calidad de iniciativa municipal.

Escaso perfeccionamiento docente. La muestra estudiada en el proyecto FORD/CIDE indicó que de 20 municipios sólo dos aportaban sobre \$ 10.000 (aprox. US\$ 20) al año para perfeccionamiento (FORD/CIDE, 1995). Por tanto, el perfeccionamiento docente aún no ha sido asumido por estos municipios.

Como conclusión, bajo este estilo de gestión, la educación se transforma en un sector sobre el cual lo único relevante resulta ser la mantención de su estado actual en relación a su financiamiento. No se ha hecho un análisis global del sector, ni tampoco se ha destacado su importancia para el desarrollo comunal, y como consecuencia final se peca de ausencia del mejoramiento del servicio educativo.

Educación es una inversión

En el otro extremo podemos encontrar la situación absolutamente inversa, en la cual la educación es un sector que favorece y promueve el desarrollo local mediante la formación de sus individuos. Y retomando nuestra definición inicial de inversión, ésta aludiría a los procesos de cambio que la acción de educar pueden generar en los individuos y más ampliamente en el desarrollo comunal.

Esta concepción es la situación ideal en la cual se puede encontrar al sector educación. Por ende, las comunas en las cuales se vislumbra esta concepción están en tránsito hacia ella y el proceso aún no está terminado.

Existen comunas en las cuales el sector educacional está transitando desde la posición de “gasto” a ser una “inversión”. Este tránsito en la mayoría de los casos está liderado por el alcalde, el SECPLAC o el gerente de la Corporación. No obstante, si no es el alcalde, se requiere del apoyo de éste para mantener y afianzar el proceso.

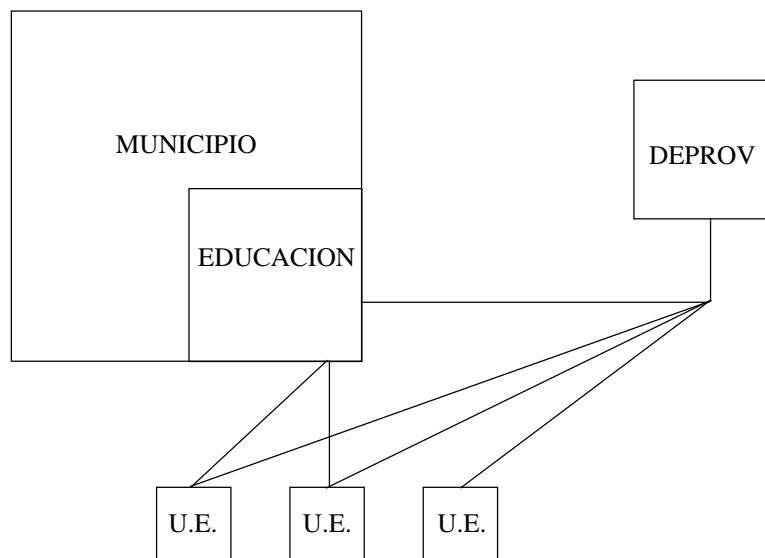
Los municipios que han optado por este estilo de gestión han dejado atrás la idea de que la educación es un problema y han comenzado a visualizar sus

potencialidades y fortalezas y la han comenzado a asumir como una misión central de su quehacer. De esta forma, la educación ya no cobra importancia en la gestión municipal por el déficit que genera sino por el aporte que puede generar al desarrollo local.

Al respecto, los cambios que se han producido en estas comunas se asocian directamente a la existencia de procesos medianamente claros de planificación; es decir a la definición de políticas y objetivos claros, la elaboración de planes de trabajo y consecuentemente el establecimiento de mecanismos de coordinación y articulación entre los distintos actores y unidades que tienen injerencia directa o indirecta en la gestión del servicio. Se observa igualmente un incremento de la participación de las unidades educativas, es decir de directivos y profesores en la formulación de objetivos para el sector y una mayor delegación en lo que a toma de decisiones se refiere. Se visualizan también mayores niveles de autonomía tanto en los aspectos financieros (traspaso de recursos para gastos menores, recursos provenientes de proyectos) como en los pedagógicos.

En este estilo de gestión, el sector educacional se encuentra inserto en la gestión global del municipio y no aislado como en el caso anterior. Este estilo se puede graficar de la siguiente manera:

Gráfico 2
EDUCACION COMO INVERSION



Como se puede apreciar en el gráfico:

- El sector educativo se encuentra inserto en el municipio y no fuera de él como en el caso anterior. Esta inserción tiene grandes implicancias para la gestión del servicio educativo. Al estar el sector educativo premeditadamente incorporado al resto de la gestión municipal, participa de la mayoría de las acciones que éste realiza como un actor central en el proceso de desarrollo de la comuna. La educación en este caso, y como se señaló anteriormente, se ha transformado en uno de los objetivos centrales del quehacer municipal y más aún es un vehículo para muchos de los otros objetivos municipales.
Teniendo presente el mandato que por ley asumen los municipios –“Satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”¹⁴–, la educación ha cobrado un rol preponderante en el desarrollo local y una oportunidad única de servicio a la comunidad y, por ende, su gestión pasa a ser una responsabilidad no tan sólo del departamento que lo administra sino que de otros actores también, particularmente el político.
- En esta situación, el nivel de integración de la educación al resto de la gestión municipal se manifiesta por ejemplo en las relaciones que mantiene el sector con el resto de las unidades municipales, especialmente con la SECPLAC, con el Departamento de Administración y Finanzas y con el alcalde.
- En el gráfico anterior, las líneas continuas entre “educación” y las unidades educativas demuestran la fluidez de relaciones existentes, fluidez que se manifiesta en aspectos relacionados con el traspaso de información que se da bilateralmente y en la toma de decisiones, sobre la cual existe una mayor participación de los directores de establecimientos y de los profesores e incluso del resto de la comunidad.
En estos casos, es posible encontrar unidades educativas mucho más autónomas, en materias como los recursos. En general, se ha instaurado –o se está en vías de hacerlo– el sistema de administración por centros de costos, que les permite a los establecimientos conocer y manejar sus recursos con una mayor responsabilidad. Esta transferencia tiene efectos virtuosos para los establecimientos, permitiendo en muchos casos el ahorro de recursos, el incremento de la motivación de los docentes y de los directores y obviamente una mayor participación en la toma de decisiones.
- La DEPROV, por su parte, mantiene una relación directa y fluida con el DAEM o la Corporación, e incluso se promueve el trabajo conjunto en aspectos pedagógicos, de tal modo que el Departamento de Educación no sólo

¹⁴ Artículos 107, inciso segundo de la Constitución Política y 1º, inciso segundo de la Ley 18.695.

asume tareas administrativas sino también una función importante en aspectos técnico-pedagógicos. De esta forma, los principales beneficiados son las escuelas, que encuentran un apoyo directo y más expedito en estas materias.

Algunos elementos que permiten identificar este estilo de gestión

Inversión en el sector. La inversión en el sector es una de las características relevantes, incluso en aquellos municipios pobres que han adoptado este estilo. Se observan esfuerzos orientados a la captación de nuevos recursos por la vía de fuentes alternativas de financiamiento, como es el caso del Municipio de Maule, que logró captar ingresos por otras vías, superiores incluso a la transferencia que realizaba el propio municipio (FORD/CIDE; 1995).

La inversión destaca también en ámbitos distintos de los tradicionales como son infraestructura y equipamiento y es posible observar la asignación de recursos hacia programas de mejoramiento de la calidad de la educación, como son perfeccionamiento docente o introducción de nuevas tecnologías para el aprendizaje (informática y otros).

No obstante, esta característica es bastante escasa; las restricciones presupuestarias tanto del municipio como del sector favorecen que generalmente la variable inversión se trasforme en la variable de ajuste.

Existencia de planificación para el sector (previo PADEM). La planificación es una práctica ya instalada en estos municipios y no sólo se adopta para el sector educacional sino que para la gestión global del mismo. Si bien es posible encontrar en algunos casos un Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), en su ausencia existen planes de trabajo anuales o al menos objetivos y políticas claras que facilitan la ejecución de acciones y especialmente la articulación y coordinación entre actores y unidades.

En lo que a educación se refiere, ésta no es planificada sólo sectorialmente; sus objetivos se asocian a otros sectores como son salud y desarrollo comunitario y se orientan a alcanzar la visión que de la comuna se ha definido. Del mismo modo, para su cumplimiento el municipio o el DAEM se ha formulado una misión institucional que oriente su accionar.

Existencia de un líder positivo. Entendemos por líder positivo aquel actor que fomenta, conduce, propone y ejecuta acciones que favorecen el desarrollo del sector, ya sea por la vía de la motivación de los equipos de trabajo, por su claridad en la formulación de metas y objetivos y en su capacidad para aunar esfuerzos para que éstos se alcancen.

Al revés del caso anterior, en este estilo es claramente visible la existencia de un líder positivo que gatilla en una primera etapa y posteriormente conduce (puede no ser el mismo) el proceso de mejoramiento de la educación.

Se ha observado hasta ahora que generalmente es el alcalde quien gatilla el proceso y posteriormente lo continúa el DAEM o el gerente de la Corporación y en algunos casos el SECPLAC. En general, este líder se legitima por su capacidad técnica y no por el cargo que detenta.

El líder o líderes son claves para la sustentabilidad del proceso de cambio, dado que es él quien reúne esfuerzos y voluntades.

Decisiones se toman técnicamente. Una característica particular de los municipios que han adoptado este estilo de gestión es la voluntad política clara tanto del alcalde como de los concejales para impulsar el desarrollo del servicio educativo. De esta forma, el peso del poder “político” está equilibrado con el técnico. Tanto el Consejo Municipal como el alcalde recogen las opiniones y propuestas de los técnicos antes de someterlas al proceso de toma de decisiones. Por ende, se produce un proceso participativo y centrado en competencias para la toma de decisiones.

Tendencia al incremento de la transferencia municipal, aun si el sector no tiene problemas de financiamiento. Dado que el sector es una prioridad para el desarrollo comunal, es posible constatar el incremento del aporte municipal, incluso por sobre los montos requeridos para cubrir el déficit. En este sentido, la transferencia en estas comunas ya no es entendida como un mecanismo para amortiguar el déficit que provoca la subvención al no poder cubrir todos los gastos sino que como un aporte al desarrollo.

Igualmente, el presupuesto del sector se incrementa por la vía de acceso a otras fuentes de financiamiento (extramunicipales).

Control y evaluación. Se puede observar que en este estilo de gestión, tanto el control como la evaluación aún son actividades medianamente incipientes. El control mantiene características fuertes de fiscalización, mientras la evaluación de procesos y de resultados aún no es implementada como una actividad permanente; no obstante, se han observado esfuerzos por incorporarlos a las prácticas habituales de la planificación introduciendo algunos indicadores de gestión y de impacto.

Establecimientos educativos incrementan su autonomía. A diferencia del caso anterior en que los establecimientos educativos funcionaban como pequeños feudos, en este estilo los mismos adquieren dosis importantes de autonomía administrativa, pero bajo un plan de trabajo común. Es decir, con políticas y objetivos claros para el conjunto de los establecimientos que, si bien otorgan libertad, a la vez conducen los cambios bajo un marco general al cual se ajustan todos los establecimientos.

Al respecto, un caso interesante es el de la comuna de Graneros perteneciente al proyecto “Fortalecimiento de la Gestión Educacional” del MINEDUC/CIDE. En esta comuna se han realizado procesos participativos de planificación y toma de decisiones que han propiciado el incremento de la autonomía de los establecimientos educativos, introduciendo la administración de recursos por los propios

establecimientos y permitiendo la definición de los criterios para la entrega de incentivos económicos por medio de los ahorros generados por los establecimientos.

Existencia de relaciones entre unidades municipales. Muy característico de este estilo es la permanente relación entre las unidades municipales involucradas en educación; más aún, se generan instancias estructuradas para la articulación o coordinación, o bien se utilizan las mismas que fija la ley, pero que adquieren otro carácter y sentido dado que se orientan por objetivos y mediante la delegación clara de responsabilidades.

La existencia de estos elementos permite que se produzcan una serie de efectos virtuosos, como los siguientes:

– Mantención y/o incremento de la matrícula

Se pueden observar esfuerzos importantes por captar matrícula tanto de los colegios particulares subvencionados como de otras comunas. Estas acciones, a diferencia del caso anterior, son planificadas desde el municipio y no esfuerzos aislados de los directores de establecimientos.¹⁵

De esta forma podríamos decir que en los casos en que no es posible captar más matrícula, como en las comunas rurales, se observan esfuerzos por la mantención de la existente a fin de evitar la pérdida de alumnos.

– Evolución positiva de los puntajes SIMCE

En cuanto a la evolución de los puntajes SIMCE, en este caso se puede observar una ligera tendencia al incremento no aisladamente en algunas escuelas, sino que forma parte de una política expresa del sector que apunta a mejorar sus resultados.

No obstante, aún no es posible aseverar que este estilo de gestión incide directamente en la mejoría de los puntajes SIMCE, aunque se observan ciertas tendencias.

– Mejoramiento de la infraestructura escolar

Como ya se señaló, la infraestructura es un aspecto que consideran los padres al tomar decisiones en la elección de las escuelas. En las comunas en las cuales la educación es una inversión, la infraestructura escolar es una de las primeras prioridades dentro del proceso de mejoramiento del servicio educativo.

– Perfeccionamiento docente

En relación al perfeccionamiento docente, se ha observado la existencia de algunas acciones más planificadas de capacitación y orientadas a satisfacer nece-

¹⁵ Este es el caso de comunas como Algarrobo, La Florida, Yerbas Buenas y Maule, que entre los años 1988 y 1993 incrementaron su matrícula en 27,8%, 15,1%, 15% y 7% respectivamente (FORD/CIDE, 1995). Es destacable el caso de Yerbas Buenas y Maule, que siendo comunas con porcentajes de ruralidad superiores al 80% y aledañas a ciudades grandes como son Linares y Talca, han podido retener su matrícula e incrementarla. (FORD/CIDE, 1995).

sidades reales de los docentes con vistas a su función. No obstante, éste es un aspecto incipiente aún y, como se señaló, sólo dos comunas asignan de su presupuesto más de \$ 10.000 por año para capacitación por profesor.

En resumen, mediante la adopción de este estilo de gestión es posible visualizar al sector educacional en un estado progresivo de mejoramiento, con la introducción de procesos sistemáticos de planificación integrados a los del resto del municipio y que traen aparejados cambios en las formas de relacionarse entre unidades y niveles dentro de la estructura municipal y en el sector educación propiamente tal. Otro aspecto clave son los esfuerzos que realiza el municipio por incorporar recursos al sector, ya sea por la vía de la transferencia municipal o por el acceso a nuevas fuentes de financiamiento.

No obstante, aún no es posible indicar que este estilo está absolutamente instalado en los municipios, muchos se aproximan a él en mayor o menor medida, por lo que aún es posible encontrar manifestaciones del estilo anterior denominado como “gasto”.

INICIATIVAS DE APOYO A LA GESTIÓN MUNICIPAL DESDE EL NIVEL CENTRAL

La preocupación por el mejoramiento de la gestión de la educación que realizan los municipios no ha estado ausente de las acciones diseñadas e implementadas desde el MINEDUC. Al respecto es posible destacar dos iniciativas importantes: el programa P 900 y “Plan de apoyo a la gestión municipal”.

El P 900, si bien esta orientado a mejorar la calidad de la educación de las 900 escuelas básicas más pobres y vulnerables del país mediante la asignación de recursos, capacitación, materiales y otros medios que llegan directamente a las escuelas, ha incursionado en el apoyo para la gestación y consolidación de Equipos de Gestión Comunales que operen desde el DAEM o Corporación promoviendo el mejoramiento sistémico de la educación comunal. Sus resultados aún no los conocemos en este ámbito, por lo cual no adelantaremos nada sobre ellos.

Otro proyecto importante, quizás el más relevante por su cobertura, es el “Plan de apoyo a la gestión municipal”, desarrollado desde el Departamento de Fortalecimiento Institucional.

Este plan se ha desarrollado desde el año 1996 y tiene como objetivo general: Profundizar la descentralización de la educación municipal mejorando su capacidad para la formulación, diseño y aplicación de políticas educacionales, contribuyendo así a mejorar la capacidad técnica y fortalecer la autonomía municipal.

El proyecto CIDE/MINEDUC fue una de las iniciativas que se impulsaron desde el ministerio a través de este plan.

Durante los años 1996-1997, una serie de consultoras (7) intervinieron directamente en 50 comunas, durante al menos 8 meses, a lo largo de Chile, para

apoyar a los DAEM y/o Corporaciones en el mejoramiento de su gestión. Los resultados de estas intervenciones sólo se conocen preliminarmente, por lo cual no ha sido posible incluirlos en este documento.

CONCLUSIONES

Como mencionamos al inicio de este documento, la aproximación a una caracterización de los estilos de gestión y a sus respectivos estadios de desarrollo no tiene un fin en sí mismo sino que cobra sentido para la generación de procesos de cambio adecuados a la realidad de cada municipio y, dentro de éstos, a cada sector.

Como pudimos observar, ambos estilos de gestión son extremos y sus manifestaciones no son exclusivas ni excluyentes uno del otro. Más aún, es posible constatar –sobre todo en el segundo caso, es decir cuando la educación está más asociada a la “inversión”– que aun es posible encontrar manifestaciones del otro estilo. Con esto queremos decir que el primer estilo de gestión de la educación municipal, es decir el que está asociado al gasto, es bastante primario y precario. Lamentablemente es el más frecuente, de acuerdo a los dos proyectos realizados. No obstante, igualmente es posible constatar que desde este estilo primario es factible despegar hacia un proceso de desarrollo de la gestión del servicio educativo.

Es por esta razón que queremos destacar la necesidad de realizar intervenciones en los municipios capaces de gatillar este “despegue”.¹⁶

De más está decir que las intervenciones que se realizan, ya sea en educación como en otros sectores, en general han sido diseñadas en el nivel central, por lo cual escasamente recogen las necesidades específicas de cada comuna. De esta forma, se está llegando a los municipios con intervenciones estandarizadas que se reflejan en productos y acciones que poco o nada satisfacen los requerimientos de la realidad local. Lamentablemente este tipo de intervenciones sólo generan resistencias en los municipios y pérdidas de tiempo y recursos.

El esfuerzo por realizar esta primera aproximación a los estilos de gestión que se adoptan en educación justamente responde a la necesidad de contar con algunos elementos de juicio que permitan diseñar e implementar intervenciones más apropiadas a la realidad de cada comuna. Si bien éste es un primer acercamiento y requiere de mayor profundización, creemos que favorece al menos la

¹⁶ Al respecto el MINEDUC, a través del Departamento de Fortalecimiento Institucional, ha desarrollado durante los años 1996-1997 a través de consultoras privadas intervenciones que han pretendido fortalecer la gestión municipal en educación. Al respecto las percepciones de sus resultados son variadas y una evaluación rigurosa de su impacto no se ha realizado aún, por lo que no podemos aventurar conclusiones.

identificación de elementos y sus características de la gestión en educación, facilitando la clasificación de las comunas en algunos de los dos estilos mencionados y, por tanto, permitiendo el diseño de intervenciones y la consecuente ejecución de acciones y de procesos atingentes a sus debilidades y fortalezas.

En el cuadro que precede presentamos un esquema que caracteriza los dos estilos de gestión abordados en este trabajo, con sus distintos componentes y manifestaciones.

Como se observa, los distintos elementos tienen comportamiento distinto en los dos estilos de gestión definidos. Un resumen de estos comportamientos es el siguiente:

Respecto del *Presupuesto*, se ha dicho que éste es uno de los componentes que más fácilmente permiten distinguir un estilo del otro. En relación con la situación denominada como gasto, éste se comporta en general como una “caja negra” y el municipio simplemente se preocupa de asegurar la supervivencia básica del sector. De esta forma, sólo se cubre el déficit que genera la subvención.

En el caso contrario –educación como inversión– el presupuesto es un instrumento funcional a la planificación del sector y el municipio en general realiza aportes superiores a los estrictamente necesarios.

La *Planificación* es otro de los componentes claves en la gestión del servicio educativo. En el caso en que la educación se aproxima a la concepción de “gasto”, es posible corroborar escasos o inexistentes procesos de planificación. Principalmente se observan acciones o tareas establecidas por ley y sin un sentido último, sino que básicamente rutinarias.

En el caso contrario, es posible observar esfuerzos importantes de planificación; más aún, es posible visualizar a la educación inserta en la estrategia de desarrollo comunal. Por ende, no es un sector que se gestiona aisladamente sino que cobra un sentido en el contexto del desarrollo comunal.

Articulación y coordinación son dos componentes que van de la mano de la planificación, en el sentido de que mientras más avanzada se encuentre la comuna en esta última, más operativa y funcional será la coordinación y articulación. Nos referimos a operativa y funcional en relación con objetivos y metas claras que permiten ejecutar las acciones establecidas en un contexto de trabajo coherente. La especificación de los objetivos y fines facilita y permite la definición de roles y funciones tanto para las unidades municipales como para los actores que las componen, produciéndose una natural distribución del trabajo, el cual tiende a ser mancomunado.

El *Liderazgo* es uno de los elementos que están presentes cuando la educación está asociada a “inversión” y se manifiesta en una conducción que es aglutinadora de esfuerzos y consensuadora de propuestas. Está por sobre todo regido por las competencias técnicas del líder o líderes, los que fomentan la participación activa de otros actores.

Componentes de la gestión y sus características					
Estilo de gestión	Presupuesto	Planificación	Articulación/ coordinación	Liderazgo	Toma de decisiones
Gasto	*Se cubre el déficit	*Inexistente	*Inexistente	*Inexistente	*Centralizada
	*Emergente	*Vertical/ jerárquico	*Autoritario	*Política	*Controles administrativos establecidos por la ley
	*Sin norte			*Autoritaria	
Inversión	*Aporte: el municipio transfiere más allá del déficit	*Inserta en una estrategia de desarrollo communal	*En función de objetivos	* Técnico	*Participativa
			*Definición de roles y funciones	* Compartido y legitimado	* Indicadores de gestión
	*Acceso a recursos externos	*Con misión institucional	*Hacia arriba y hacia abajo	* Autónoma * Técnica	*Procedimientos de control
				*Centrada en competencias	*Indicadores de evaluación de resultados

En el caso de comunas poco eficientes y asociadas al concepto de “gasto”, el liderazgo no existe o está detentado básicamente por el poder que otorga un cargo, por lo que en general es vertical y autoritario y por ende no legitimado.

Toma de decisiones. El proceso de toma de decisiones consta de cinco etapas: la “tematización”, la propuesta de soluciones, la evaluación de las soluciones, la decisión y la ejecución. En una comuna cuya gestión está asociada al “gasto”, las primeras cuatro etapas generalmente son realizadas por el estamento político, con una participación en la segunda etapa, es decir la de propuestas de soluciones, del encargado de un departamento; no obstante la decisión final recae en los políticos y su ejecución en los técnicos. De esta forma el proceso es vertical, dirigido y autoritario y principalmente teñido por aspectos políticos más que por los técnicos.

En el caso en que la educación es una inversión, las distintas etapas del proceso son realizadas en conjunto con el equipo técnico (los otros niveles dentro de la jerarquía). Incluso es posible observar una delegación en la toma de decisiones hacia niveles inferiores de la jerarquía municipal, en materias que no requieren una sanción política específica.

Sistemas de control y evaluación. Como se dijo, si bien los sistemas de control son establecidos por ley, una característica importante de las comunas más eficientes es el cambio de sentido que éstos cobran. Es decir, pasan de ser una norma y una fiscalización a ser actividades que retroalimentan los procesos que se desarrollan en la gestión municipal. Del mismo modo, la evaluación comienza a cobrar un papel preponderante y se realizan esfuerzos para la identificación de indicadores de resultados y de impacto.

A modo de conclusión final, se puede señalar que si bien existen grados de heterogeneidad importantes en la forma en que los municipios administran la educación, al parecer la tendencia principalmente observada es aquella que está asociada al “gasto”. Este estilo muy precario de administración no augura buenos resultados si no se producen cambios sustantivos en la forma en que los municipios están asumiendo la educación. Es imperativo hoy, por la Reforma Educacional y los requerimientos que ella impone para su éxito, repensar los estilos de gestión que se están desarrollando en educación municipal.

De esta forma, un insumo importante para la realización de cualquier intervención que se realice en educación municipal requiere de un diagnóstico acabado de su situación actual, para lo que puede resultar interesante caracterizar a los municipios en uno u otro estilo de gestión, recogiendo –al menos gruesamente– los elementos indicados más arriba.

Con una caracterización de la situación inicial y un análisis es posible identificar los aspectos débiles de la gestión municipal en educación y a partir de allí generar un proceso que potencie los cambios al interior del sector así como en el municipio. Ya que mencionamos que entendemos al municipio como un sistema,

es indudable que los cambios no sólo deben y van a incidir en educación sino también deben afectar al resto, al menos a las unidades que tienen mayor relación con ella. De esta forma, parece ser que más que productos estandarizados para distintas realidades, y dados los componentes que se han definido como centrales en la gestión, se sugiere el desarrollo de intervenciones que apunten al desencadenamiento de procesos que movilicen las rutinas de trabajo y los estilos de relación por años asentados entre los actores municipales. Los productos deben servir para gatillar cambios al interior del municipio y de la educación y no trasformarse en fines en sí mismos.

BIBLIOGRAFÍA

- CIDE. 1996. “Fortalecimiento de la Gestión Municipal: Proyecto Nueve Comunas”, 1º y 2º Informe de avance e informe final. Santiago-Chile.
- _____. 1994-1995. “Serie de Gestión Escolar”, Nº 1, 2 y 3. Santiago-Chile.
- COHEN, E. y FRANCO, R. 1993. “Evaluación de Proyectos Sociales”. Editorial Siglo XXI.
- CORPORACIÓN DE PROMOCIÓN UNIVERSITARIA. 1996. “Gestión de la Educación Municipal”. Serie de Estudios Municipales Nº 7. Santiago-Chile.
- ESPÍNOLA, VIOLA Y OTROS. 1995. “Transformaciones en los Procesos de Gestión Educativa en el Marco de la Descentralización”, Informe Final. CIDE, diciembre. Santiago-Chile.
- ESPÍNOLA, VIOLA. 1991. “Descentralización del sistema escolar en Chile”, CIDE.
- LATORRE, L.; NÚÑEZ, I.; GONZÁLEZ, L.; HEVIA, R. 1991. “La Municipalización de la educación: Una mirada desde los administradores del sistema”. PIIE.
- LARRAÑAGA, OSVALDO. 1995. “Descentralización de la Educación en Chile: Una Evaluación Económica”. CEP, Nº 60. Santiago-Chile.
- IRARRÁZABAL, I. y LEHMAN, C. 1994. “Más Recursos para la Ciudad. Nuevas Perspectivas”, Santiago, CEP.

III. Conclusiones

Del análisis y conocimiento de los trabajos presentados en el seminario internacional “Las reformas de la gestión de los sistemas educativos en los noventa” es posible identificar algunos elementos de carácter analítico e hitos que han aparecido como centrales en la evolución de la gestión.

Una primera observación implica recuperar la necesaria actitud “no fundamentalista” en el análisis de los procesos, puesto que ésta tiende a abstraer y vanalizar la gran complejidad de los procesos históricos.

Interesa destacar la sofisticación, la creatividad y el esfuerzo sistemático comprometido en los procesos de las reformas de la década del noventa.

Se identifican un conjunto de elementos comunes en los procesos de reforma, en relación con los objetivos, los actores, los niveles involucrados, los diagnósticos y las estrategias, independientemente de las asimetrías y diferencias entre los países; en particular, las estrategias orientadas hacia la descentralización, el movimiento hacia una cierta mayor autonomía en las escuelas, la vinculación de los padres al quehacer escolar, la revalorización docente, la redistribución de funciones entre los distintos niveles, etc. Todas las estrategias se implementan tanto desde los niveles centrales a los locales como desde la base hacia el centro, promoviendo la autonomía relativa y la democratización de cada nivel.

Al mismo tiempo, es necesario destacar las diferencias en la práctica de las reformas, puesto que ellas emergen de la dimensión histórica de los procesos.

Este es un elemento importante a rescatar en el proceso de “desfundamentalización”. En suma, insertar estos procesos de reformas de la gestión en series históricas, en la trayectoria histórica de cada estado y de los actores. Igualmente, considerar que estos procesos no ocurren en el vacío, sino que se producen en una trayectoria con sus acumulaciones y sus diálogos con la transformación.

El tema central que emerge del seminario es el rol del Estado y, en particular, su rol en la educación. La discusión que aparece aquí es básicamente la del cambio del papel del Estado. Se percibe un movimiento desde una tradición “napoleónica” en la constitución de la nación, desde un Estado que ejecuta el conjunto de actividades, hacia una visión que le otorga otros roles tales como dejar para sí la definición de políticas, las actividades de medición, evaluación y monitoreo y un llamado a mantener un rol activo del aparato central, en la capacidad de intervención en los procesos de promoción de la educación y de compensación o de acción remedial.

Se distinguen dos fases en el proceso de cambio del rol del Estado: una fase “primitiva”, en la cual el Estado central aparece como una entidad que se desliga de sus funciones y responsabilidades hasta arribar a una etapa más compleja y sofisticada en la cual su papel se caracteriza por un cambio en el tipo de relaciones entre el nivel central y los descentralizados. Este cambio en el tipo de relaciones se expresa por lógicas en tensión, por dos tipos de movimiento y por tres dimensiones que emergen.

En relación con las lógicas en tensión, se distinguen dos tipos: una de lo homogéneo y una de lo diverso. Este conflicto de lógicas, entre la tendencia hacia lo homogéneo y la tendencia hacia lo diverso, conlleva muchas consecuencias, como por ejemplo a nivel de la definición de lo que es la nacionalidad, que habitualmente se establece por lo homogéneo. En la actualidad se hace presente una lógica que tiende a valorar la diversidad, lo que implica una redefinición de la nacionalidad y de aquello que constituye el sentimiento de pertenencia.

Se asiste a un proceso de resignificación de conceptos y es necesario preguntarse cómo se maneja, por ejemplo, el tema de la diversidad cultural, la diversidad en las culturas, la diversidad en las personas, las necesidades diferentes entre distintas situaciones; ¿acaso debe todo el mundo aprender lo mismo o aprender cosas diferentes? Las implicaciones de esta tensión que va de lo homogéneo a lo diverso generan una explosión de situaciones difíciles de manejar, pero incluso difíciles de resignificar conceptualmente con el bagaje cultural del que se dispone en este momento. Al mismo tiempo que se ha producido un proceso de homogeneización, la diversificación nos lleva a otro tipo de enfoque acerca de la diversidad, asociado con la emergencia del “mercado”, del “mercantilismo” o de la “privatización”, que son algunos de los términos con los cuales aparece esta dimensión de lo diverso en los procesos de cambio de gestión. Es necesaria una

clarificación conceptual que se haga cargo de esta tensión entre estas lógicas de lo homogéneo y lo diverso.

La otra lógica identificada y asociada con la anterior es el encuentro de una lógica de gestión vehiculada por procesos de certificación, que está más bien referida al tema burocrático, al tema de la homogeneización versus una visión más centrada en la productividad del sistema y que, por lo tanto, está vinculada a aquellas situaciones ligadas con la diversidad. Esta tensión requiere un proceso de negociación, de conversación que está recién iniciándose; una conversación entre la certificación y la productividad del sistema.

Las lógicas en tensión se acompañan de dos tipos de “movimientos”, identificados a partir de los estudios de caso.

Se observa un primer movimiento que opera en un eje de carácter vertical y en el cual se distinguen, a su vez, tres dimensiones. La más fuerte de ellas es la redistribución de poder al interior del aparato del Estado mediante los procesos de desconcentración y descentralización, la federalización, la “estadualización”, la “provincialización” o la “municipalización” hasta llegar a la escuela. En este proceso se generan nuevos poderes y contrapoderes; por lo tanto, se generan nuevas relaciones más poderosas que las anteriores. Este movimiento vertical conlleva no sólo nuevas relaciones sino nuevos tipos de relaciones. La segunda dimensión se vincula con los cambios en los contenidos de las relaciones; básicamente se transita desde relaciones orientadas “hacia el control” a relaciones orientadas “hacia la intervención” educativa o relaciones modificadas hacia el apoyo, como se expresó en los casos de Argentina y Brasil. La tercera dimensión se asocia con los cambios en el estilo de la relación: desde un estilo de relación verticalista-autoritario a uno de relación de gestión basada en la concertación y el diálogo.

El segundo movimiento que se infiere de los estudios de caso se caracteriza por la apertura al sistema y por lo tanto aparece como un movimiento de carácter horizontal; un movimiento entre el sector educativo y lo que se ubica fuera del sector. Este movimiento también presenta dos dimensiones:

- una dimensión intersectorial que opera entre el sector de educación y distintas esferas del gobierno, en los distintos niveles; entre el sector educación y hacienda, educación y salud, con obras públicas y otras instancias de gobierno;
- una dimensión de apertura en la relación entre el Estado y la sociedad civil, acuerdos nacionales entre gobierno y sindicatos docentes en algunos países; en casi todos los países, la concertación con distintos sectores (productivos, religiosos, etc.) o con sus instancias menos formales como son las conversaciones y diálogos. Esta nueva relación entre el Estado y la sociedad civil ocurre no solamente en el ámbito de la cúspide sino también en la base, entre la escuela, la comunidad y los padres.

Se observa que la escuela ocupa un rol preponderante en este proceso de cambio de la gestión. Desde esta perspectiva, la escuela se ha transformado en el pivote de la reforma; por un lado, aparece como un eje o nudo en la relación vertical, en la redistribución del poder y es también un eje en la relación horizontal de apertura con la comunidad. Aun más, la escuela es el centro de esta nueva relación, ya que asume la tarea de coordinar el trabajo con la comunidad.

A partir de esta convergencia de movimientos en la escuela, movimientos de redistribución institucional del poder y de apertura del sistema educativo hacia su entorno, se derivan nuevas institucionalidades. El acontecimiento que expresa paradigmáticamente esta situación es la emergencia en casi todos los países de un estilo de trabajo por proyectos en las escuelas; en Argentina y Colombia los denominados Proyectos Institucionales de Escuela o los PEI (Proyectos Educativos Institucionales), en México los Proyectos Colectivos Estatales, en Chile los Proyectos de Mejoramiento de la Educación; en otros países, los Proyectos Pedagógicos Escolares. Casi todos los países están generando este tipo de actividad, que tiene efectos positivos, ya que dinamiza los procesos educativos. En efecto, los proyectos de escuela promueven la identidad, el sentido de pertenencia y el trabajo en equipo así como la generación de un sistema de gestión por incentivos, hecho que es una novedad en el proceso educacional que era absolutamente homogeneizado e insensible a este tema. También los proyectos institucionales crean mejores posibilidades de evaluación del desempeño; todas estas características se han inferido de los relatos de las experiencias de Colombia, México y Argentina.

Sin embargo, los proyectos de escuela generan también otros efectos que aparecen como focos de tensión en los procesos de gestión; es necesario observar estos puntos para formular mejor la situación en esta nueva dinámica en que se sitúa a la escuela. En particular, se propone observar y actuar sobre la confusión que se produce en torno de los roles que se espera de la escuela misma. La sobrecarga de expectativas tiene lugar en la escuela al vincularla en estos dos niveles: la redistribución vertical del poder y la relación con la comunidad.

Tiene lugar una sobredemanda y una confusión en cuanto a los roles en la gestión misma, en cuanto a la función de los directores: si tienen que funcionar como líderes pedagógicos o como gestores gerentes, ¿qué se espera de ellos?, ¿que trabajen de acuerdo con una dinámica gerencial o una dinámica pedagógica? Este tema genera angustia y confusión en los procesos de gestión: se crea confusión en cuanto al tipo de demanda que se puede plantear a la escuela y confusión en cuanto a las competencias administrativas, entre otras; toda una serie de problemas referidos a las jerarquías y a la capacidad técnica.

Se observa la emergencia de una situación de carácter bipolar, que requiere ser analizada: el eje centro-escuela. Dada la capacidad de intervención del Estado, por el manejo de recursos, por la visibilidad de la escuela, empieza a generarse

una dinámica en la cual los sectores intermedios quedan sujetos a mucha confusión. En esta situación, los estados unitarios y las provincias, las regiones y el municipio quedan en situación de confusión y un tanto descolocados de esta nueva alianza estratégica que pareciera empezar a generarse entre un centro y el nivel de la escuela. Consecuentemente, se genera un espacio a observar y a comentar, de bastante complejidad, incertidumbre y freno entre los actores de carne y hueso que operan en los procesos de la reforma de la gestión.

En relación con el tema de los actores, se hizo referencia en el seminario a tres tipos de actores. Especial atención merecieron los actores que entran en la negociación (los actores principales) que son tales desde y en el aparato educacional del Estado versus los sindicatos docentes y la comunidad.

Se identificaron algunos elementos que son novedosos para tomar en cuenta:

- Cómo sabemos nosotros si la característica de esta relación entre los actores es un proceso de negociación.
- Es interesante determinar cuál es el estado de confianza que se ha instalado o que se instala entre los actores de esta conversación; eso se presenta como un espacio de observación para poder avanzar en los procesos de gestión. En efecto, si estamos en una situación en la cual el avance depende del proceso de negociación, es vital observar el ámbito de la confianza que existe entre los actores, las condiciones de construcción de la confianza, la credibilidad mutua.
- De acuerdo con las experiencias presentadas, los factores que promueven la confianza son la sinceridad con que se interpretan las acciones mutuas, la confianza mutua acerca de la competencia de los actores que están conversando así como acerca de poder permanecer en esta competencia y en esta sinceridad a lo largo del tiempo. Estos son los factores que hacen posible la confianza en este diálogo para que la negociación pueda prosperar.
- Es muy significativo el cambio que ha habido en los actores, particularmente los que participan desde el aparato del Estado. Se observa que participan en los ministerios personas a las cuales se les reconoce una cierta confianza, sinceridad en los planteamientos, competencia, su participación en la democratización de la sociedad en su conjunto, su presencia en investigaciones; en síntesis, personas que no son tan sólo funcionarios del Estado y que se presentan como sujetos “creíbles”. Estos nuevos interlocutores crean e instalan nuevas condiciones para la negociación.
- Se propone un llamado de atención respecto de los supervisores, en particular determinar cuál es el rol que están jugando en los procesos de cambio de la gestión así como tomar en cuenta que no han sido suficientemente considerados en los procesos de planificación y puesta en marcha de la gestión.
- Los sindicatos docentes fueron analizados marginalmente durante el seminario, salvo como un tema confrontacional. También se hizo referencia a los

centros de investigación que han creado los propios sindicatos docentes y al tono de la conversación y a las características de sus reclamos, que ya no son exclusivamente reivindicativos. En la actualidad, los docentes generan conversaciones pedagógicas competentes, cuentan con tradiciones fuertes en la dimensión política y en el campo de la investigación y están asesorados por especialistas. En síntesis, el nivel de la discusión de los actores ha cambiado y el proceso de la educación atestigua la sofisticación con la que se ha ido avanzando en los procesos de gestión.

- En relación con los propios docentes, también éste fue un tema marginal en el seminario. Sin embargo, se reconoció la importancia de que se constituya el actor docente en una persona que tiene un rol importante en el proceso de aprendizaje y que actúa en un aula con una relativa autonomía. Se destacó un tema que es importante: la transferencia de recursos hacia el docente. Considerando la tensión identificada entre una lógica de la homogeneización versus una lógica de la diversidad y la productividad, la transferencia no deja de generar conflictos. También se enfatizó que es necesario preservar la dignidad del docente, revalorizar su rol y percibirlo en una función pedagógica central y no solamente como una persona que está buscando mayores recursos. El tema de los docentes y su autonomía está de nuevo abriéndose en los países de la región; aun más, hay recursos disponibles para este tema. Los docentes constituyen un “tema” que está iniciándose y que se encuentra en proceso de discusión, con la misma condición en que están todos los otros procesos: en un nivel de experimentación, observación, comparación, que requiere escuchar lo que está ocurriendo en los otros países y abrirse a lo nuevo.

Se destacan otros dos elementos adicionales en los procesos de gestión actual: la legislación y la negociación.

En primer lugar, interesa preguntarse qué papel ocupa la legislación en los procesos de gestión. Si bien esta situación no es uniforme, la legislación aparece con una cierta presencia en los procesos de reforma. Quizá México sería el único país que no está esperando una ley para actuar, pero en alguna medida los otros países analizados necesitan de la ley para poder legitimar el proceso de discusión. La dimensión legislativa es relevante y justifica observar cuando está presente y cuando no lo está, ya que ello define ámbitos y estilos de acción que son diferentes. Al mismo tiempo, es una dimensión que habitualmente no se menciona como una categoría de análisis. En los países donde existe una legislación que legitima los cambios en la gestión también se observa una doble dimensión del proceso de visualización del tema legislativo: por una parte, aparece como la legitimación de la acción, como el instrumento a implementar y a ejecutar. Esa es una dimensión que aparece fuertemente en el caso argentino y también en el chileno. Por otro lado, la ley como un mecanismo de apertura para un espacio de negociación; la

ley operando como “un rayado de cancha”, como el instrumento que establece los límites sobre los cuales se define el ámbito legítimo de negociación, el ámbito legítimo de conversación.

En segundo lugar, la negociación está ocupando una posición preponderante en el proceso de la reforma; en alguna medida el proceso de reforma está apareciendo como un proceso de negociación; en ese marco, lo que conviene mirar con bastante cuidado son los factores que intervienen en la negociación en cuanto a los actores; asimismo, cuáles son los elementos que operan dentro de los procesos de negociación. En este momento la negociación aparece como un tema con mucha fuerza y con una visibilidad mayor que la legislación o los componentes técnicos, sin por esto negar la importancia de estos últimos factores.

La evaluación emerge como una innovación importante en los sistemas educativos. En efecto, si bien se observa una actitud crítica respecto de la evaluación, también se confirma que en todos los países se han instalado sistemas de evaluación. En este momento, es posible afirmar que en América Latina se ha constituido una cultura evaluativa que es propia de los sistemas de medición y evaluación. Si bien es una cultura incipiente, tiene una capacidad de radiación y está produciendo efectos, ya que se observa un 5 ó 10% de variación en los procesos educativos atribuible al sistema de evaluación.

Uno de los efectos positivos que han tenido los sistemas de evaluación es que han contribuido a cambiar el foco de las políticas hacia los rendimientos de los educandos. Los sistemas de evaluación hacen posible mirar algo que es observable: el rendimiento y desde allí medir la efectividad de la reforma. En esta mirada hacia el resultado, hacia el rendimiento, hacia lo que aprenden los niños, se mantiene –a pesar de los procesos de mercantilización– la aspiración de la democratización de las oportunidades educativas como objetivo de la política.

En relación con la democratización se ha producido una resignificación: el paso desde una perspectiva de acceso y extensión, de acceso al servicio educativo, hacia una preocupación acerca de la distribución de la calidad de la educación. Consecuentemente, la democratización es concebida como una distribución de la calidad de la educación.

Si bien sólo recientemente se han iniciado las reformas curriculares, los esfuerzos de la primera parte de este decenio han estado orientados principalmente a generar las condiciones para que los esfuerzos democratizadores puedan lograrse. Las reformas de la década del noventa han sido hasta ahora principalmente reformas de la gestión, orientadas a crear condiciones para que los esfuerzos democratizadores puedan realizarse con mayor efectividad. Desde la perspectiva de lo político, estamos ante un esfuerzo de democratización en cuanto a los objetivos en tanto que desde la perspectiva de la gestión –de acuerdo con los estudios de casos analizados en este seminario– el objetivo que se infiere es generar mayor responsabilidad en los procesos de cambio.