

Estudio de casos

La distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación

Los cinco Informes que se presentan a continuación forman parte del análisis de las situaciones nacionales, previsto en el Programa de Estudios Prospectivos para el Diseño de Políticas y Estrategias de Educación, Ciencia y Cultura, como parte del Estudio Base I sobre La Distribución Social de Responsabilidades y Actuaciones en el Desarrollo Futuro de la Educación. Estos trabajos fueron elaborados a partir de un esquema común, con la intención de poseer una descripción exhaustiva de la situación y tendencias de la educación en cinco países (Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela) que están desarrollando profundos procesos de transformación de sus sistemas educativos.

Argentina

La transformación del sistema educativo. Puntos críticos y desafíos

Norberto Fernández Lamarra

El documento elaborado por Norberto Fernández Lamarra parte de un análisis del proceso de descentralización de la Ley Federal de Educación, recientemente sancionada en Argentina, desde una perspectiva de valoración de la construcción del federalismo educativo y de la consolidación de la unidad e integración del sistema nacional de educación.

Recuperando el debate que ha movilizado a amplios sectores de la sociedad, a lo largo del trabajo, se considera la evolución de las competencias y atribuciones del Estado Nacional y de los gobiernos provinciales en cuanto a la atención del servicio educativo en sus distintos niveles y modalidades, teniendo como marco el reciente proceso de descentralización.

Las páginas del informe que a continuación se transcriben analizan algunos de los puntos críticos del proceso de transformación que está viviendo la educación argentina.

Como ya se ha caracterizado, en el sistema educativo argentino se está produciendo un profundo proceso de reestructuración de las competencias y atribuciones del Estado, tanto en los lineamientos políticos como en el marco normativo y en la expresión práctica de las mismas.

En relación con los **lineamientos políticos** el Ministerio de Cultura y Educación ha anunciado y puesto en marcha un proceso de **transformación de la educación**. Se pretende "desarrollar un proceso permanente que permita

reconceptualizar la educación, sus enfoques, sus protagonistas, su gobierno y su gestión".

En el marco de este objetivo general se han planteado tres políticas.

- Reestructurar el sistema educativo nacional con carácter federal, en el marco de los principios de integración, eficiencia y gobernabilidad.
- Transformar estructuralmente las instituciones educativas y mejorar la calidad de las funciones, los servicios y los resultados de su acción.
- Ampliar las potencialidades y la eficacia del fenómeno educativo a través de la apertura de espacios educativos no convencionales y la estrecha vinculación con la vida económica, social y cultural de la Nación.

La primera de estas políticas es la que se relaciona en mayor medida con la reestructuración de las competencias y atribuciones del Estado. Para su implementación se han planteado dos líneas de trabajo: la integración, con carácter federal, del sistema de la educación nacional y la reestructuración de su gobierno y gestión.

La **integración y federalización del sistema educativo** constituye un desafío de máxima urgencia. Esto se ha iniciado en lo normativo con las leyes de transferencia de servicios educativos y federal de educación y en la expresión práctica con la firma de los respectivos convenios y la transferencia efectiva de los servicios a la casi totalidad de las jurisdicciones. Es necesario encarar ahora una estrategia de construcción del federalismo educativo, a la vez que de afianzamiento de la integración y unidad del sistema. Complementariamente con esta estrategia se hace necesario incorporar, con criterios participativos, **nuevos espacios protagonistas de la educación**. Ambas estrategias de replanteamiento y reorganización de la educación deben conducir a programas, proyectos y acciones tendientes a:

- establecer lineamientos organizativos, académicos y curriculares comunes para todo el país;
- constituir redes educativas nacionales y federales;
- avanzar en el proceso de descentralización institucional;
- promover modelos institucionales y académicos alternativos;
- rediseñar el sistema nacional de información socio-educativa;
- organizar un sistema nacional de medición y evaluación de la calidad de la educación;
- redefinir el rol, las funciones y la organización de la supervisión escolar;
- desarrollar programas educativos a través de los medios de comunicación social;
- articular el sistema educativo con las organizaciones de la producción;
- propiciar instancias de participación comunitaria en las instituciones educativas;
- promover la realización de programas intersectoriales y la incorporación del componente educativo en los proyectos socio-económicos.

La construcción del federalismo y de la unidad nacional en materia de educación exige que tanto el gobierno nacional como los provinciales tengan mayor capacidad política, financiera y técnica, por lo que será necesario mejorar las

condiciones de conducción y gestión de la educación en todos los niveles, tendiendo a su profesionalización.

Es posible que se inicien en algunas provincias -luego de la consolidación de las transferencias de las escuelas nacionales- **experiencias y proyectos de municipalización** de algunos servicios, especialmente los referidos a educación inicial y primaria; para ello se podrán también plantear nuevas modalidades en la organización y gestión de estos servicios, en los que la comunidad tenga un papel más protagónico, como puede ser el de emprendimientos comunitarios, cooperativos, etc.

Los lineamientos políticos, el nuevo marco normativo y la expresión práctica de la reestructuración de competencias y atribuciones deberán posibilitar un fortalecimiento del sector para contribuir a que la **educación se constituya en beneficiaria del ajuste de la economía y no en una más de sus víctimas**.

Las estrategias de federalización, unidad nacional, mejoramiento de la gestión educativa y mayor protagonismo comunitario deben tener en cuenta desde el inicio los **puntos críticos del sistema educativo vigente** en cuanto a distribución social de responsabilidades y actuaciones en educación. Algunos de ellos son los siguientes:

- Fuerte centralismo histórico en el sistema educativo que ha desnaturalizado el federalismo establecido constitucionalmente.
- Acentuado burocratismo en el gobierno y gestión de la educación que ha desvirtuado posibilidades existentes de participación de los agentes sociales y desalentado otras propuestas participativas.
- Desarrollo desarticulado de los distintos niveles y modalidades de la educación en cuanto a atribuciones específicas de cada jurisdicción, llevando a la competencia entre ellas y no a la necesaria complementación.
- Funcionamiento de la jurisdicción nacional como "jurisdicción Nº 25" (hay 23 jurisdicciones provinciales y la de la M.C.B.A.) y no como articuladora del sistema educativo nacional.
- Transferencia "informal" de servicios de la jurisdicción nacional a la provincias y al sector privado, por desatención de las necesidades educativas por parte de la primera.
- Funcionamiento meramente formal del Consejo Federal de Cultura y Educación y no como verdadero ámbito de coordinación y concertación.
- Discontinuidad y falta de evaluación de los proyectos y propuestas de descentralización y participación comunitaria.
- Indefiniciones y limitaciones en relación con las competencias y atribuciones de los diversos actores sociales en los proyectos participativos, ya que se tiende a otorgarles una función operativa a niveles locales y no a posibilitarles la inserción en lo referente a formulación de políticas, planificación, control y evaluación del sistema educativo.
- Falta de adecuada consideración pública y de debate suficiente sobre la temática de la distribución social de responsabilidades y actuaciones en materia de educación.

- Desvinculación entre las acciones educativas formales y las que llevan a cabo otros actores sociales (empresas, gremios, asociaciones intermedias, sectores políticos y religiosos, etc.).
- Ausencia de estudio y trabajos sobre las modalidades no formales de educación, su alcance, cobertura y efectos sociales y culturales.

La nueva Ley Federal de Educación, los lineamientos del proceso de transformación de la educación y la transferencia de servicios educativos a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires constituyen un **nuevo escenario** para posibilitar cambios y modificaciones en relación con la distribución social de responsabilidades y actuaciones.

Para que los elementos de este nuevo escenario pasen de lo formal a lo concreto, del papel a la realidad, se hace necesario encarar una estrategia que contemple, entre otros, los siguientes contenidos:

- replanteamiento del rol del Estado (nacional, provincial, municipal) y de los diversos actores sociales en materia de educación, en el marco del proceso de ajuste de la economía y de reforma del Estado;
- funcionamiento efectivo del federalismo educativo;
- replanteamiento del modelo o proyecto educativo tradicional por otro que sea elaborado o construido en forma conjunta entre los actores educativos y los demás actores sociales vinculados con la educación;
- definición de nuevos roles y funciones de gobierno y la gestión educativa (a nivel central, regional, local e institucional) y de los organismos político-técnicos que lo componen; esta definición debe considerar el rol y las funciones de los diversos agentes sociales y su participación en cada uno de los niveles de gobierno y gestión educativa;
- replanteamiento de la conceptualización y las metodologías de gestión de la educación, tanto en los aspectos técnico-pedagógicos como en los administrativos, financieros y presupuestarios;
- diseños institucionales, pedagógicos y de gestión de la institución escolar en el marco de revalorización y autonomía de su desempeño y de participación social.

Lamentablemente no se han llevado a cabo estudios e investigaciones en relación con experiencias vinculadas con estas propuestas ni que permitan conocer las posiciones de diversos grupos de presión social y los previsibles conflictos y acuerdos.

El proceso de elaboración y discusión de la nueva Ley de Educación ha permitido observar el comportamiento de distintos grupos y sectores gubernamentales, confesionales y gremiales. En términos generales es posible afirmar que cada grupo intenta presionar desde una perspectiva excesivamente vinculada con sus intereses muy inmediatos, sin que pareciera existir una visión más global y prospectiva. Esto se constituye en una fuerte limitación y un posible frente conflictivo para el diseño de una estrategia abarcadora y de futuro.

Será necesario, por lo tanto, que esta nueva estrategia se afirme a partir de un **debate amplio y generalizado** que posibilite aprovechar el nuevo escenario planteado para la educación argentina y superar los puntos críticos, déficits

históricos y comportamientos excesivamente sectoriales y corporativos. Los medios de comunicación masiva constituyen un ámbito muy significativo para permitir que este debate se plantee masivamente y la educación se convierta en tema prioritario para la opinión pública del país. Las políticas y acciones a encarar por parte de las autoridades gubernamentales deben tender a ello, a fin de que la Argentina no desaproveche esta nueva oportunidad de reorganizar y mejorar su educación, como ya ha ocurrido en muchas ocasiones anteriores.

Brasil

Pontos críticos da educação em face do futuro

Walter García y Ligia Cademartori

El informe elaborado por Walter García y Ligia Cademartori, tiene por objetivo situar los focos principales del debate sobre el futuro de la educación en Brasil.

La Constitución de 1988 prevé para 1993 una revisión de su texto. Por eso, el país vive un momento de intensa discusión sobre las competencias y atribuciones de la Unión, de los Estados y de los Municipios, así como sobre los límites y responsabilidades del Estado y de la sociedad respecto de los más variados temas.

La parte del informe referida a los puntos críticos de la educación nacional cara al futuro, escrito en el año 1992 en el marco de las discusiones sobre la Ley y que transcribimos a continuación, analiza algunas ideas fuerza que son de especial interés para comprender la problemática educativa de Brasil.

O esquemático cenário da realidade educacional apresentado permite algumas inferências, ainda preliminares, sobre tendências futuras. A afirmação do caráter não-definitivo das conclusões é fundamental, devido à dependência do setor educativo de decisões de natureza econômica e política.

De qualquer modo, como o padrão não está plenamente consolidado, e muitas das ações em curso no País ainda são embrionárias, vale a pena especular sobre os rumos que o sistema educativo pode tomar frente a alguns desafios que vem sendo detectados ao longo dos últimos anos e que podem facilitar as soluções ou agravar as contradições nas quais está envolvido o setor.

Em qualquer hipótese, as decisões não podem mais ser tomadas isoladamente sem que se atente, também, para o conjunto de compromissos regionais e internacionais dos quais o setor educativo é signatário, o que torna ainda mais complexa qualquer solução que fuja ao modelo estabelecido nos ajustes fixados.

1. O Dilema Cidadania Versus Eqüidade

Eqüidade e cidadania não se excluem; o desejável é que a primeira seja o suporte da segunda. No entanto, na evolução histórica da sociedade brasileira,

sobretudo com o movimento militar de 64, e até a promulgação da Constituição de 1988, o poder vigente estabeleceu como uma de suas premissas políticas o crescimento econômico em sentido absoluto. Efetivamente, grandes projetos foram desenvolvidos durante o regime militar, período em que o País experimentou taxas contínuas de elevação do Produto Interno Bruto. Os benefícios sociais de crescimento, porém, não chegaram à maioria da população. Concentraram-se em mãos de poucos grupos e o País assistiu a um progressivo empobrecimento de parcela expressiva da população. Duas expressões retratam bem o modelo de desenvolvimento adotado naquela época: "é preciso esperar o bolo crescer para, então, reparti-lo com a população"; e "o País vai bem, mas o povo vai mal".

As propostas e as lutas para superação do regime militar colocaram no centro do debate a questão da cidadania, com todas as suas conotações de liberdade, eleições, direitos, garantias individuais etc. Este movimento teve seu ápice na Constituição de 88, a tal ponto que ela recebeu o epíteto de Constituição-Cidadã, em reconhecimento ao seu conteúdo bastante inovador em relação aos direitos da cidadania: educação, saúde, assistência, seguridade etc. O ciclo histórico subsequente em que se materializa esta nova concepção é, no entanto, de restrição e de estagnação econômica. Daí o quadro paradoxal: direitos de cidadania, com seus inevitáveis reflexos financeiros, pressupõem, como princípio fundamental, equidade na distribuição social dos benefícios e das oportunidades. Como conciliar os interesses?

O que se observa com muita nitidez no Brasil de hoje é que o fato de não ter havido, no passado, investimento em políticas básicas de educação, saúde, emprego, posse e uso da terra etc faz com que os direitos constitucionais de cidadania sejam vistos mais como afirmação retórica do que como diretriz que efetivamente deva ser cumprida. O problema principal não é falta de recursos, pois estes não são desprezíveis, mas existe uma estrutura na qual a inequidade consagra diferentes cidadanias, segundo a posição do indivíduo no contexto social.

O exercício da equidade deve impor sacrifícios a alguns em benefícios de todos, obrigando a uma política redistributiva, ao aumento dos gastos de salário no fluxo econômico global etc. Ou seja, a equidade, hoje, tem como meta dotar a atividade econômica de meios capazes de redistribuir oportunidades a segmentos absolutamente marginalizados. Num contexto de ajustes e de restrições mundiais, isto é extremamente difícil. De outro lado, a cidadania - entendida como horizonte de direitos e oportunidades - é extremamente generosa com as reivindicações dos setores majoritários. As manifestações sociais, cada vez mais freqüentes, estão a exigir o cumprimento dos princípios fixados como rumo orientador.

As discussões e os embates no Brasil têm como pano de fundo este desafio: como realizar um projeto de desenvolvimento com sentido redistributivo de oportunidades e de benefícios em que os que devem pagar são os que sempre foram beneficiados pelo poder dominante? Terão tais elites sensibilidade histórica para reconhecer que é chegada a hora de um pequeno sacrifício para o benefício de todos? A prática tem demonstrado que isto não se faz

tranqüilamente e a expressão "perder os anéis para não ficar sem os dedos" vale mais como retórica do que como princípio da prática social.

2. O Desafio da Gestão Inovadora

O quadro econômico de ajustes e de restrições dos anos 80, que tende a se prolongar neste início de década, impõe a convicção de que o eventual aumento substancial de recursos para a Educação é muito problemático. Isto evidencia como alternativa a necessidade de otimizar-se os recursos disponíveis, tornando-os mais úteis aos que deles mais necessitam. Estamos convencidos de que o aporte adicional de recursos para a Educação só vai ocorrer na medida em que os gestores do sistema educativo forem capazes de demonstrar perante os decisores maiores as vantagens políticas de priorizar educação frente a outros setores.

A desejada melhoria da qualidade do ensino deve ser traduzida em vantagens comparativas palpáveis, passíveis de serem percebidas com clareza por políticos, empresários, líderes comunitários e outros segmentos com interesse direto na questão educacional. A gestão - entendida como um conjunto de arranjos pedagógico-institucionais que configura um estilo de harmonizar e administrar a atividade das escolas e do sistema de ensino - passa a ser o vetor capaz de induzir novos investimentos para o ensino fundamental. É o que se pode depreender das propostas de empresários que, preocupados com a melhoria do ensino fundamental, sugerem o aumento de recursos para este nível e sua melhor utilização. A questão da gestão está ainda no centro de uma imensa gama de experiências que se realizam por todo o Brasil, buscando dar mais racionalidade e eficiência aos recursos que as municipalidades devem gastar com o ensino fundamental.

Diferentemente da melhoria da qualidade, que aparece habitualmente como uma consequência - e soa aos ouvidos mais pragmáticos como um conceito - a gestão é a face mais visível e de maior apelo frente à população e aos políticos. Estes, em última instância, são os responsáveis pela alocação das verbas ao sistema de ensino.

Esta consideração destacada da gestão não significa dissociar seu conteúdo da questão da qualidade do ensino. Não esqueçamos que gestão é meio, atividade que se complementa no desempenho do ator principal, no caso, o aluno. A insistência neste ponto é para que evitemos o enfoque único ou exagerado na questão da melhoria da qualidade entendida como elevação dos níveis de aprendizagem, redução dos índices de evasão e da repetência, em detrimento da gestão, que no contexto peculiar em que vive o País passa a ser fundamental. A prioridade política da gestão só vai se tornar relevante para toda a sociedade quando tivermos capacidade de demonstrar isto com maior transparência e objetividade.

Finalizando, queremos ressaltar que, dos aspectos relativos à formação de quadros para a Educação, a gestão é dos menos contemplados. Os cursos de formação do educador ou do professor tendem a ver a gestão educativa como estanque, isolando-a do funcionamento habitual da sociedade. Com exceção do

atual esforço conduzido pela OREALC/UNESCO, no sentido de revigorar a formação de planejadores e administradores em todo o continente - e que já produziu os primeiros seminários no Brasil em 1991 -, pouco tem sido realizado. A atual administração do Ministério da Educação pretende aplicar, neste ano de 1992, cerca de US\$ 48.000.000,00 (quarenta e oito milhões de dólares) em formação e capacitação de pessoal vinculado ao ensino fundamental. É um indício muito promissor.

Temos a convicção de que ou a gestão revela competência para justificar a melhoria das condições de funcionamento do sistema educativo, com o conseqüente aumento de recursos para o setor, ou brevemente estaremos assistindo a um novo ciclo de desinteresse pela educação enquanto política pública. A gestão eficiente e inovadora é o mais confiável elo de ligação entre a precariedade dos atuais recursos e a significação do longo prazo que representa qualquer investimento em Educação.

3. A Transformação da Educação em Prioridade Social

Um dos grandes desafios que o País enfrenta, hoje, é traduzir em prioridade social a importância que a Constituição atribui à educação, em especial como condição básica da cidadania. Há boa-vontade, apesar da falta de recursos, e muitos políticos são sensíveis aos argumentos dos educadores. As dificuldades surgem na limitação dos grupos organizados da sociedade para articular racionalmente suas demandas e estabelecer uma agenda sistemática de cobranças e exigências com respeito à educação.

Os profissionais da educação nem sempre são os melhores juizes de si mesmos. Em muitos lugares começam a surgir reações contra o corporativismo docente, muitas vezes mais preocupado - reclamam pais inconformados - com o salário do que com a aprendizagem das crianças. O caráter conservador das práticas, aliado à ausência de estímulos e oportunidades de atualização, podem transformar o profissional da educação em ator pouco expressivo e com restrito poder de atuação no contexto social mais amplo.

Os políticos e os empresários têm-se revelado mais ágeis na formulação de propostas e de soluções para os impasses educativos nesta época de grandes transformações. Da parte dos educadores há uma natural cautela com respeito às novidades, mas, geralmente, aceitam-nas na medida em que revelam alguma viabilidade. Os chamados movimentos sociais organizados - sindicatos, grupos comunitários, associações profissionais - tendem a voltar-se prioritariamente para seus interesses mais específicos, que em geral estão muito vinculados aos interesses profissionais e de sobrevivência das categorias que representam.

Por força de exaustão de um modelo de desenvolvimento que deve ser substituído por outro, em que a necessidade de investir em educação seja de importância capital, o País vive um momento histórico impar no sentido de traçar para as gerações futuras uma política educacional de elevada consistência e durabilidade. Hoje, todos falam na importância da melhoria do desempenho do sistema educativo.

São medidas necessárias para a realização desse objetivo:

- a. encontrar formas eficazes de tradução de propostas técnicas dos educadores em mensagens facilmente compreensíveis por outros atores sociais: empresários, líderes comunitários, grupos religiosos etc;
- b. melhorar o desempenho técnico dos planejadores e gestores do sistema educativo para que possam interagir com os novos grupos interessados na questão educacional;
- c. gerar novos indicadores para mostrar a importância social dos investimentos feitos e por fazer na melhoria da oferta pública de educação;
- d. desenvolver "pacotes" administrativo/pedagógicos para todos os grupos que desejem orientações rápidas e eficazes para organizar escolas, oferecer bolsas de estudo, organizar programas de capacitação, treinamento etc;
- e. incorporar de maneira criativa os grupos sociais interessados em dar alguma contribuição para a melhoria da escola.

As questões aqui arroladas talvez possam induzir à criação de algumas ações continentais ou nacionais no sentido de:

1. estudar a gênese e o desenvolvimento de experiências bem sucedidas, identificando os fatores determinantes do êxito alcançado;
2. promover debates e estudos entre educadores, políticos e empresários para buscar uma linguagem comum de entendimento dos principais problemas educacionais;
3. elaborar estudos sofisticados de financiamento e custos de ensino que possam orientar a formulação de estratégias consistentes de médio e longo prazos.

Chile

El camino de la transición

Iván Nuñez P.

El documento elaborado por Iván Núñez analiza, en primer lugar, el marco jurídico vigente de las competencias y atribuciones del Estado chileno, en especial las Leyes Orgánicas que han definido la estructura educativa del país. Posteriormente avanza en el estudio de las tendencias de participación de los agentes sociales en la función educativa, abarcando desde la familia y las comunidades locales hasta los partidos políticos, así como los mecanismos formales de articulación con el Estado, expresado por el Ministerio de Educación y los organismos descentralizados.

A continuación se transcriben los dos capítulos finales referidos a las tendencias para la reestructuración de las competencias y atribuciones del Estado y a la identificación de los puntos críticos del sistema educativo vigente.

Tendencias para la reestructuración de las competencias y atribuciones del Estado en Chile

En términos generales, en los últimos veinte años (en Chile) se ha evolucionado de un régimen de amplia intervención estatal, con carácter centralizado y distorsiones burocráticas, a un régimen de presencia estatal disminuida y descentralizada en favor de la iniciativa privada y de las fuerzas de mercado. Al presente se avanza a un régimen de equilibrio entre un rol activo y responsable del Estado, con desconcentración y descentralización de su aparato, y la iniciativa privada y la gestión local.

Fruto de una larga tradición histórica, el modelo imperante en los años 60 y comienzos de los 70, tenía como eje la acción del Estado, si bien respetaba el principio de libertad de enseñanza y dejaba un espacio a la educación privada e incluso apoyaba con subvenciones a aquella de carácter gratuito. Según la entonces imperante doctrina del "Estado Docente", éste era responsable de cautelar la unidad nacional y la integración socio-cultural y asegurar el derecho a la educación. Su tarea principal era la ampliación de la cobertura del sistema y la oferta igualitaria de oportunidades educativas, según un criterio de democratización.

El Estado jugaba un fuerte rol normativo: fijación de objetivos, aprobación de planes y programas de enseñanza, normas metodológicas y de evaluación, procedimientos de organización y administración escolar, etc., que llevó a una sobrerregulación administrativa y académica de la educación, tanto de la esfera pública como de aquella privada reconocida. Por otra parte, se hacía responsable de asegurar una oferta creciente de educación pública, no sólo mediante asignación de recursos financieros sino mediante la mantención de red de centros educativos de todo nivel. Adicionalmente, el Estado se ocupaba de la formación, el perfeccionamiento y el empleo de docentes, de la construcción de edificios y su equipamiento, de la provisión de textos y materiales, de la asistencia a los estudiantes de bajos recursos y de las funciones de planificación, investigación y desarrollo de la educación.

Las tareas señaladas eran cumplidas por un aparato centralizado. El Ministerio de Educación Pública tenía un carácter nacional. Se estructuraba en "direcciones generales" por niveles o ramas del sistema, las cuales administraban los establecimientos, el personal y los recursos correspondientes. Sólo la dirección de primaria estaba desconcentrada. Las de secundaria y técnica administraban sus redes directamente desde la capital.

No obstante, existían algunas otras expresiones de desconcentración geográfica y de descentralización funcional.

Había algunos servicios funcionalmente descentralizados: las Juntas Nacionales de Auxilio Escolar y Becas y la de Jardines Infantiles y la Sociedad Constructora de Establecimientos Educativos, fundada en 1936, como empresa pública autónoma. A ellos debían agregarse las dos Universidades públicas, también corporaciones de derecho público con carácter autónomo. Ambas Universidades se habían desconcentrado territorialmente y mantenían un conjunto de sedes que cubrían todos los centros urbanos importantes del país.

Este esquema de organización y gestión fue capaz de impulsar el crecimiento, la modernización y una democratización relativa de la educación, pero al mismo tiempo adoleció de insuficiencias y de ineficiencias, principalmente derivadas de su carácter predominantemente centralista y del exceso de regulaciones que generó. Concomitante con lo anterior fue la existencia de currícula nacionales uniformes, que no asumían las peculiaridades regionales y locales, ni las diferencias socio-culturales, así como prácticas educativas afectas a distorsiones burocráticas.

Como se ha señalado, a fines de la década del 70 y en el marco de un régimen autoritario, se inició la tarea de revertir el modelo descrito. Bajo la inspiración de las teorías neo-liberales y de la concepción del "Estado subsidiario", se puso en un lugar central la iniciativa privada en la educación y se quiso limitar la responsabilidad del Estado.

Para estimular la participación privada se mejoró el sistema de subvención estatal a las escuelas gratuitas, se liberalizó el mercado de trabajo docente y se entregaron centros de carácter técnico a corporaciones empresariales. En la educación superior, se facilitó la libre creación de centros, aunque en sin derecho a subsidios públicos. La noción de competitividad reemplazó a la de planificación. El carácter del financiamiento estatal obligó a la competencia por atraer alumnos y se supuso que ello induciría mejoramiento de la calidad del servicio ofrecido. La propia "municipalización" de los establecimientos del Ministerio fue concebida como un paso hacia su privatización. En efecto, se implantó el régimen contractual del personal propio del área privada, se extendió a los centros municipalizados el sistema de subvención estatal y se permitió que las Municipalidades entregaran la administración de sus establecimientos a corporaciones de derecho privado. En el terreno curricular, se dicta una norma orgánica constitucional que entrega a los establecimientos de enseñanza básica y media la facultad de elaborar sus propios planes y programas, aunque esta norma no haya aún entrado en vigencia y se aplique en los márgenes de objetivos y contenidos mínimos dictados por el Estado.

No obstante, el Estado no pudo desentenderse de la función educacional. Un gobierno de carácter autoritario difícilmente podía desprenderse de las capacidades normativas del Ministerio de Educación. Las mantuvo, así como las funciones de supervisión técnico-pedagógica y cierto control administrativo sobre los centros subvencionados. Por otra parte, el Estado continuó subsidiando la enseñanza. Ya se ha indicado que hacia 1990, sólo un 7% de los alumnos de básica y media concurrían a centros no subvencionados, en tanto que un 52% de los estudiantes de educación superior lo hacían en el sector sin aporte estatal, aunque sólo un 15% de los matriculados en Universidades era parte de este sector.

Esta tendencia a la privatización y a la relativa desresponsabilización del Estado comienza a replantearse desde Marzo de 1990, con la instauración del gobierno democrático.

El programa del nuevo gobierno repone lo que se denomina un "rol activo y conductor" del Estado, diferente del concepto de "rol subsidiario". La

recuperación de la responsabilidad estatal se hace en un marco de respeto a la libertad de enseñanza y a la gestión privada. El gobierno nacional no retomará funciones de administración de establecimientos ni del personal docente. Aquellos de carácter público permanecerán en manos de los municipios, que desde 1992 tendrán autoridades electas. Pero el personal de los centros municipalizados ha recuperado su condición de funcionarios públicos y su administración se ejerce de acuerdo a normas estatutarias y salariales de alcance nacional, supervisadas por los Ministerios de Educación y del Trabajo. Los liceos técnicos que eran del Ministerio de Educación, permanecerán en manos de corporaciones de empresarios, pero la eficiencia de la administración de cada uno está siendo revisada por las autoridades educacionales.

Se ha mantenido el régimen de subvenciones educacionales pero está en discusión parlamentaria un proyecto de reforma que lo perfeccione. Por otra parte, el Estado está asignando crecientes recursos al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, operacionalizados a través de programas bajo administración directa del Ministerio del ramo, o en convenios con las Municipalidades, organismos no gubernamentales o sostenedores particulares. También se ha incrementado el aporte estatal a las Universidades e Institutos Profesionales, manteniendo las modalidades establecidas por el régimen anterior pero incorporando otros tipos de aportes. Se mantienen las prácticas de competencia para asignar financiamiento según excelencia, pero se han creado mecanismos no competitivos de asignación.

En el ámbito de la educación escolar, la tendencia es a fortalecer y a la vez focalizar las competencias del gobierno central del sistema, a reforzar la desconcentración de su aparato en regiones y provincias y a perfeccionar la capacidad de apoyo y supervisión a los centros mismos. Al mismo tiempo se avanza en la descentralización, extendiéndola desde el ámbito administrativo al pedagógico o académico. Expresión de esto último es la próxima implantación de la libertad de generación local de los programas de estudios, el reconocimiento legal de la autonomía profesional del docente y de la noción de "proyecto educativo de establecimiento", y el apoyo técnico y financiero a los proyectos de mejoramiento educativo por escuela.

Identificación de los puntos críticos del actual sistema vigente. Posición de los distintos grupos de presión. Previsión de acuerdos y conflictos

La actual distribución de las competencias entre el Estado y los diversos agentes de la sociedad civil, por una parte, es propia de una etapa de transición entre un régimen autoritario y un régimen de democracia ampliada y, por otra, es una intersección entre concepciones diversas y fuerzas sociales con intereses divergentes. El punto crítico principal puede ser su carácter conciliatorio, basado en acuerdos tácitos o equilibrios delicados y difíciles de preservar.

En los hechos, no es fácil la compatibilidad del principio de "libertad de enseñanza" consagrado en la Constitución y en las leyes e interpretado de acuerdo al liberalismo economicista, con el "rol activo y conductor o responsable del Estado en la educación" que sostiene el programa de gobierno educacional

de la coalición gobernante y más aún, con la posición fuertemente estatista que defienden sectores de la izquierda extrema.

En otros términos, al presente puede distinguirse una divergencia, que puede tornarse conflictiva, entre tres grandes tendencias o posiciones: a) la que privilegia la acción privada en educación y reduce el papel del Estado a una misión subsidiaria, que demanda ampliación de la libertad educacional y correlativamente disminución de las regulaciones e intervenciones del aparato público, no vacilando en promover o legitimar la introducción de los mecanismos de mercado y la competencia en la adopción de las decisiones educacionales de todo nivel; b) la que asigna un rol fundamental al Estado, como indispensable e irrenunciable garante de la integración social y de la justicia y como promotor del desarrollo, rol que debe extenderse desde la esfera normativa y de financiamiento a la de administración directa de servicio educacional, tendencia que estigmatiza la acción privada por sus implicaciones lucrativas o mercantiles; y c) la que, por una parte, entiende el rol del Estado como altamente activo e interventor en la educación, pero acotado en lo formal a competencias normativas, supervisoras, técnicas y de apoyo financiero y en lo real a la promoción del mejoramiento de la calidad y al logro de equidad, evitando las tareas de administración directa de centros educacionales, y por otra parte, respeta y garantiza la libertad educacional, la iniciativa privada y el empleo acotado de criterios de mercado y competitividad, siempre que no vulneren el interés general o el bien común, que en este caso ha de entenderse como el ejercicio equitativo del derecho de todos a la educación y el mejoramiento de la calidad de ésta.

Los distintos agentes sociales sostienen alguno de los tres enfoques referidos. Por lo general, en el primero de ellos se encuentra a los sostenedores o propietarios de centros privados de enseñanza que se mueven por interés lucrativo, a la generalidad de los empresarios de la producción y el comercio y a los partidos de derecha y/o partidarios o defensores de la obra del régimen militar.

En el enfoque estatizante se encuentran sectores importantes del gremio docente, los partidos de la izquierda extraparlamentaria y dos partidos menores integrados en la Concertación democrática gobernante, que provienen de la vieja tradición laicista y promotora del llamado "Estado Docente".

En el enfoque intermedio están el gobierno y los principales partidos de la Concertación - el partido demócrata-cristiano, el partido socialista y el partido por la democracia - y otra parte importante del gremio docente.

La posición de la Iglesia Católica al respecto, resulta difícil de encasillar. Coincide con el empresariado y el neo-liberalismo en la defensa de la libertad de enseñanza, pero entendida más bien en el sentido de garantía de pluralidad y de la posibilidad de educar en su fe que en el sentido de libre juego del mercado o en la legitimidad del lucro en educación. Coincide con la postura intermedia, tanto en reconocer la necesidad de una acción estatal inspirada en el bien común, que factibilice el derecho a la educación y la equidad y calidad de la enseñanza, como en la focalización de dicha acción.

Este análisis grueso de los posicionamientos debe matizarse. No hay una adscripción clara, oficial y persistente del movimiento sindical, probablemente debido a la baja prioridad que éste le asigna al problema como a la heterogeneidad político-ideológica de su liderazgo. En el interior de los partidos principales de la Concertación y particularmente del socialista, hay sectores que difícilmente aceptan la posición oficial y se inclinan por el enfoque estatizante. En la propia Iglesia se observa en ciertos agentes más ligados a la educación de elite, una mayor coincidencia fáctica con la interpretación neo-liberal que la que mantienen la jerarquía o los sectores más progresistas de la Iglesia.

Los siguientes son algunos de los temas o problemas en torno a los cuales ha habido discusión o se prevee que pueda haberla en un futuro próximo.

1. Con motivo de la dictación de la ley de estatuto de los profesionales de la educación, se produjo cierto debate en torno a la descentralización educacional y más específicamente acerca de la supervivencia de la administración municipal de centros educativos o de las rectificaciones en su ejercicio.
2. Los requisitos para la creación de centros privados de educación superior también han sido motivo de controversia, entre partidarios de detenerla drásticamente y aún de restringir su número, partidarios de mantener una amplia libertad y partidarios de preservar la libertad, pero estableciendo exigencias académicas e institucionales más elevadas y una mayor capacidad del mercado académico para eliminar por sí mismos los establecimientos ineficientes o de baja calidad.
3. En el mismo terreno de la educación superior está en curso una discusión acerca de la cobertura del apoyo financiero estatal. La legislación de 1981 prácticamente la reservó a los centros creados anteriormente por ley o a sus derivados (públicos y privados). Al presente han surgido voces que demandan que este financiamiento sea proporcional a ciertos estándares académicos y que se abra a los nuevos centros privados. También existen demandas para que la asistencia estatal a los estudiantes de bajos recursos se amplíe también a los alumnos de estos centros. Los dos temas referidos, probablemente recobren fuerza al discutirse próximamente el proyecto gubernamental de reforma a la LOCE.
4. Está iniciándose otra discusión respecto a la libertad curricular en la enseñanza básica y media. La presentación del proyecto ministerial de "objetivos fundamentales y contenidos mínimos", su eventual vigencia y la posibilidad que los establecimientos puedan elaborar su propio curriculum, está desatando una discusión sobre los márgenes de dicha libertad. Hay sectores que defienden la tradicional facultad gubernamental de fijación de un curriculum nacional, otros que defienden una amplia libertad al respecto y un tercero que acepta dicha libertad a condición que exista un marco como el que ha propuesto el gobierno y que cautele la identidad cultural de la nación.
5. Es probable que el tema de la descentralización del sistema escolar y las competencias del Estado central, los órganos intermedios y el sector privado se debata de manera más amplia y dura, a partir de los temas señalados y de otros como el programa ministerial que estimula la autonomía de las escuelas básicas para proyectar su propio mejoramiento de calidad, como la persistencia de la crisis del financiamiento de los centros municipales o como el comienzo del ejercicio de los nuevos gobiernos municipales y regionales.

De cualquier forma, no se prevé que estas materias u otras de orden educacional den origen a conflictos álgidos. Al parecer, se dan en Chile más condiciones para que el terreno educacional sea más bien espacio de consensos mayoritarios que de fracturas socio-políticas. Ello a pesar de ciertas previsiones en el sentido que, dados los amplios acuerdos en el terreno económico y político - economía de mercado, con equidad y en democracia- la posibilidad de conflictos se deslice hacia el terreno cultural, con temáticas como las de divorcio, aborto, moral pública, sexualidad y algunos aspectos de contenido educacional.

México

Equidad y calidad del sistema educativo mexicano

Tomás Miklos

Tomás Miklos da inicio a su estudio desarrollando un análisis histórico de la educación en México, para examinar a continuación el marco jurídico de la educación en ese país, deteniéndose en una consideración pormenorizada de la expresión práctica de las competencias establecidas por la legislación mexicana.

Posteriormente analiza la participación de los agentes sociales en la educación, los mecanismos formales de articulación y las tendencias en cuanto a la reestructuración de competencias que se prevén en el inmediato futuro.

En las páginas que se transcriben a continuación el autor analiza los puntos críticos del actual sistema educativo en México y ensaya unas breves conclusiones.

En cuanto a educación básica, el programa para la Modernización Educativa planteó como objetivo central dotar a cada mexicano de educación de once años como mínimo -dos de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria-. Se pretende de esta manera contribuir al desarrollo y sentar las bases para la modernización económica.

De acuerdo con un reciente análisis expuesto por Sylvia Schmelkes (Centro de Estudios Educativos), a lo largo de las últimas tres décadas, y a pesar de la notable expansión del sistema e educación básica y de los encomiables esfuerzos de planeación de la misma por parte de la SEP, han persistido al menos dos problemas, graves, ambos, que han mostrado ser menos permeables a los esfuerzos por su disminución que el problema de la cobertura o de la oferta educativa. Estos son el problema de la desigualdad educativa, por un lado, y el problema de la deficiente calidad del proceso y de los resultados de la educación básica, por otro.

1. La desigualdad educativa

El sistema educativo creció en forma desigual. El proceso de crecimiento siguió el modelo del derrame paulatino de beneficios, de las zonas más desarrolladas

a las menos desarrolladas, de las zonas más pobladas a las menos pobladas, de los beneficiarios más favorecidos a los más marginalizados. De esta forma, la escuela primaria llegó más tarde a los lugares más pobres, menos desarrollados, más dispersos.

Las variables que inciden negativamente sobre el aprovechamiento escolar están presentes con mayor intensidad en este tipo de zonas donde la escuela llega más tarde. Factores constitutivos de la pobreza, como la desnutrición, los problemas de salud, la escasa posibilidad que la familia tiene de ofrecer un ambiente familiar propicio al aprendizaje, las propias características culturales que inciden sobre la importancia que la familia otorga al avance escolar de sus hijos, son todos ellos fuertes condicionantes del acceso, de la permanencia y del aprovechamiento escolar.

Juan Prawda, en su reciente libro sobre la educación nacional, ofrece un conjunto de indicadores elocuentes relativos a esta desigualdad. Algunos de ellos son los siguientes:

- El analfabetismo promedio alcanzado por la población mayor de 15 años en el país es de 8,1%. Sin embargo, si bien en 8 entidades federativas puede considerarse que se ha alcanzado la cifra de analfabetismo "residual" (4%), en Oaxaca el porcentaje alcanza el 18%, en Guerrero el 17%, y en cuatro entidades federativas es superior al 12%.
- El propio índice de eficiencia terminal de primaria es altamente desigual: 80% en el Distrito Federal, 70% en ocho estados de la República, 40% en seis entidades, 30% en Chiapas y 10% en zonas indígenas y comunidades dispersas.
- En el Distrito Federal, el 3% de las escuelas son incompletas. En Baja California esto es cierto del 17% de las escuelas. Pero en Chiapas, el 43% de las escuelas están en esta condición.

2. La deficiente calidad de la educación

Esta realidad se hace patente en los índices cuantitativos que reflejan las características cualitativas tanto del proceso como de los resultados de la educación que se imparte en nuestros planteles escolares. El más claro de ellos es el índice de eficiencia terminal, que se ha venido abatiendo con demasiada lentitud a pesar de los esfuerzos por alcanzar el nivel del 75% en 1986. Como todos sabemos, y el propio Programa para la Modernización Educativa reconoce, estamos en 1990, con un índice de eficiencia terminal para primaria de apenas 52%. El que prácticamente la mitad de los que ingresan a la primaria no logren terminarla seis años después es una clara indicación de que en el fondo existen problemas relacionados con la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.

La educación básica está logrando resultados de aprendizaje a partir de los cuales difícilmente se lograrían notas aprobatorias del grado o del nivel en cuestión. Tan consistentes son estos resultados que hay quienes han llegado a afirmar que somos un país de reprobados. Quizá el aspecto más grave de los resultados de estos estudios es el hallazgo de que, en educación primaria, nuestro sistema en general no logra sentar las bases para un alfabetismo

funcional, herramienta fundamental tanto para enfrentar la vida del trabajo como para proseguir con estudios superiores.

La adecuada remuneración del personal es una condición necesaria, aunque no suficiente, para cualquier esfuerzo de calidad. Para ser efectivo un aumento salarial, tiene que ir relacionado con una racionalización y un reforzamiento de las exigencias de trabajo de calidad. Por tanto, es necesario modificar también las condiciones laborales para que se constituyan en estímulos adecuados para la búsqueda de la calidad, así como impulsar la revalorización social, y el sentido profesional en el ejercicio magisterial. Esto solamente se logrará en la medida en que las condiciones laborales permitan la profesionalización de la labor docente.

Un adecuado proceso de descentralización es fundamental para la transformación cualitativa del sistema educativo nacional. Lo que se ha hecho hasta ahora no ha sido suficiente porque ha llegado sólo a cuestiones administrativas y no a los niveles de decisión.

Es necesario propiciar los procesos participativos desde la base misma de la sociedad. La prioridad debe estar centrada en el fortalecimiento de las organizaciones de padres de familia, de alumnos y de cada escuela.

Entre los retos que deberá enfrentar un proceso de modernización de la educación básica, se encuentra el de la realización de una reforma curricular a fondo que contemple las siguientes cuestiones:

- Que articule coherentemente los tres niveles de educación básica en un conjunto que idealmente tendería a ser de doce años con tres ciclos.
- Que defina mínimos y deje espacios de creatividad, buscando incrementar la relevancia del currículum.
- Que comprenda mecanismos de evaluación diferentes a los actuales, de suerte que no sean básicamente competitivos y clasificatorios, sino retroalimentadores y estimulantes.
- Que propicie de manera explícita y operacionalizada la investigación, la reflexión, la creatividad y la estructuración del pensamiento.

Por lo que se refiere a educación superior, un reciente estudio de Giovanna Valenti y Fernando Bazúa, sintetiza los puntos críticos del Sistema de Educación Superior en México en cinco problemas fundamentales sobre los cuales se ha logrado consenso entre académicos, investigadores, funcionarios, empresarios y autoridades universitarias. Estas son:

a. El problema de insuficiente cantidad y deficiente calidad de la oferta de servicios educativos, que consiste en que:

- La cobertura del sistema está estancada por debajo del nivel considerado deseable y factible.
- El rendimiento terminal en el Sistema de Educación Superior es bajo, comparado con los estándares internacionales y con el nivel considerado deseable y factible.

- La composición de la matrícula manifiesta baja flexibilidad respecto a las necesidades estratégicas del aparato productivo nacional, que se desprende del nuevo contexto situacional del sistema.
- El contenido cognoscitivo de la formación universitaria en muchos casos es obsoleto y de mala calidad.

b. El problema de inflexibilidad decisional de las instancias directivas del Sistema de Educación Superior, tanto en nivel gubernamental como en las instituciones de educación superior, que consiste en que:

- Las agencias gubernamentales vinculadas al Sistema de Educación Superior manifiestan excesiva rigidez en el diseño y de políticas y en el proceso decisional, y por otro lado excesiva burocratización en su implementación.
- Las elites directivas de las Instituciones de Educación Superior manifiestan lentitud en el diseño de políticas educativas institucionales, que responden ágil y efectivamente a los múltiples problemas educativos que enfrentan.

c. El problema de monodependencia financiera del subsidio por parte de las Instituciones de Educación Superior, que consiste en que:

- Las Instituciones de Educación Superior tienen, de origen, una dependencia casi absoluta respecto de los recursos financieros que les entregan las agencias gubernamentales federales y estatales (locales).
- Las Instituciones de Educación Superior no han diseñado estrategias eficaces para la diversificación financiera.

d. El problema de la insuficiencia crónica de recursos para Investigación y Desarrollo (I+D), que consiste en que:

- El gobierno federal ha carecido de una visión estratégica ordenada y jerarquizada sobre investigación y desarrollo.
- Las Instituciones de Educación Superior no han incorporado criterios estratégicos y jerarquizados sobre I+D, en su asignación interna de recursos (manejo presupuestal).

e. El problema de cultura profesoral y de ethos académico, que consiste en que:

- La tradición cultural de las comunidades profesoras de las Instituciones de Educación Superior está marcada por una forma de articulación intelectual con los diversos campos cognoscitivos disciplinarios, en la que se privilegia la traducción/reproducción de conocimientos, con grave perjuicio a la estimulación de las potencialidades innovadoras y creativas.
- Las comunidades profesoras manifiestan escasa capacidad para generar el ethos académico indispensable para garantizar las condiciones dialógicas exigidas por el trabajo científico y la enseñanza de alta calidad.

Conclusiones

México vive hoy momentos de cambio estructural y coyuntural. Los movimientos más visibles se están produciendo en materia de economía nacional, de finanzas

públicas y de apertura comercial. Estos repercuten necesariamente sobre un sistema educativo, sumando sus efectos a los provenientes del lastre histórico y de la crisis económica de los diez últimos años.

En cuanto a la educación, dos son los campos en los que México tomará acciones drásticas durante los próximos tres años: la descentralización educativa y la calidad de la educación. Los demás puntos críticos del sistema educativo pasarán a un segundo plano.

La descentralización será integral e inmediata, comprenderá los ámbitos políticos, administrativos, financieros, pedagógicos y operativos. La SEP mantendrá casi únicamente su rol normativo. Sin embargo, este cambio abarca únicamente la transferencia de atribuciones y responsabilidades del nivel federal al nivel estatal, dejando para otro momento la responsabilización municipal.

La calidad de la educación se verá afectada por la incorporación paulatina (ya no inmediata) y diferenciada (por Estados, niveles y estratos) de los planteamientos del Programa para la Modernización Educativa. Pero se verá afectada también por las exigencias del mercado, tanto en cuanto a su financiamiento como por la demanda específica de sus egresados. El primer planteamiento afecta principalmente a la educación básica; el segundo a la media superior y superior.

De esta manera, para la educación básica cabe esperar un mejoramiento cualitativo diferenciado regionalmente. Para la educación media superior y superior, una mayor diferenciación de acceso y de calidad por grupo social de pertenencia, a más de una creciente canalización de aspirantes a educación superior hacia las filas de la educación tecnológica en sus diversos niveles. Por otra parte, cabe esperar que la participación relativa de los diversos agentes sociales en la educación no se vea afectada en sus niveles tradicionales (pre-primaria, primaria, secundaria, bachillerato, normal y superior). En particular, para el corto plazo, cabe esperar:

De la Iglesia Católica una mayor penetración axiológica de naturaleza religiosa a través de los padres de familia y de la comunidad en general, mas no la apertura masiva de escuelas directamente dependientes de la Iglesia.

De los medios electrónicos una aceleración rápida en su participación tanto en lo referente a tecnología educativa como en su influencia social de masas.

De la iniciativa privada un estancamiento en su participación en educación básica y en bachilleratos y educación normal; en cambio, seguramente lo hará en pequeña medida en universidades privadas (algunas representantes o sucursales de universidades extranjeras) y en mayor medida en diplomados y en capacitación para el trabajo.

La modernidad estará aceleradamente presente en la educación mexicana. Será más visible en capacitación y educación tecnológica y superior. Sin embargo, en parte de los casos, ésta no necesariamente implicará una mejor calidad

educativa sino simplemente una masificación comercial, programática o de imagen.

Los cambios previsibles en el ámbito educativo, si bien necesarios y convenientes para apoyar la nueva coyuntura económica y comercial de México, probablemente afecten de manera negativa las aspiraciones sociales de mayor equidad y justicia social, y las expectativas de ascenso social a la educación. Asimismo, cabe tener en cuenta que esta postura sacrifica irremediablemente los valores tradicionales del pueblo mexicano, su cultura y su diversidad.

En cuanto al largo plazo, los escenarios posibles habrán de construirse con base en los ejes ya anteriormente planteados, principalmente los referidos a descentralización y calidad. Dada la trascendencia de esta construcción, sería recomendable que tanto los futuros escenarios (posibles y deseables) seleccionados como las políticas y estrategias que se definan para alcanzar las más convenientes y para establecer compromisos de acción, aseguren desde ahora no sólo su mayor efectividad y eficiencia, sino también niveles superiores de equidad, de justicia social y de respeto a la diversidad cultural y a la cultura nacional en general.

Venezuela

El desafío de la descentralización educativa

Lilian Hung

El trabajo de Lilian Hung se apoya en los análisis provistos por los documentos de trabajo preparados para el Proyecto COPRE-PNUD: Estudio de transferencia de competencias en el Sector de Educación.

Así, en una primera parte, se revisan las bases legales del sistema educativo venezolano. Una segunda toca las tendencias en la atribución de tendencias educativas en los distintos niveles de la gestión pública. Una tercera aborda la participación del sector privado en la acción educativa y su gestión. La cuarta parte, que se presenta a continuación, se centra en la descripción y análisis de la propuesta de descentralización desarrollada para Venezuela, identificando los aspectos sobre los cuales es necesario construir consensos básicos para desarrollar dicha propuesta.

En el marco de una Reforma Integral del Estado en proceso de definición por parte de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), tendiente a redefinir y redimensionar los ámbitos de acción del Estado, para hacer más eficiente, se avanza en el diseño de una propuesta de descentralización de la gestión educativa sustentada en una lógica democrática participativa que se orienta a aumentar la autonomía de la toma de decisiones, en el manejo de los recursos y una redistribución del poder hacia los niveles estatales y locales (Hevia R., 1991)

Así la propuesta de descentralización de la educación se concibe como una reforma política asociada a una redefinición del Papel del Estado, y dependiendo de sus resultados. Se busca la profundización de la democracia al ampliar la participación de diversos agentes educativos (nuevos y tradicionales), en la toma de decisiones y como una estrategia apropiada para mejorar la eficiencia y la efectividad del sistema educativo (COPRE,1989). El Proyecto de descentralización educativa en fase de formulación se apoya en dos principios rectores:

- La descentralización educativa como proceso de transferencia de decisiones que abarca los planes de diseño curricular, planificación de los fines educativos, la gestión pedagógica, la administración de establecimientos y la práctica escolar. Ello implica por tanto, una redistribución de las responsabilidades de los actores involucrados, en los diferentes niveles de gestión central, estadual y privado, otorgándole centralidad a una progresiva autonomía de gestión.
- La descentralización educativa como proceso de ampliación y modificación de las formas de participación de los diversos agentes en distintos niveles de gestión.

En líneas generales se plantea una redistribución de competencias educativas entre los distintos niveles de administración central, estadual, municipal, plantel, que busca un equilibrio tensional entre el nivel central que concentra las funciones normativas y de regulación general del sistema, el diseño curricular y formulación de políticas y estrategias educativas necesarias para garantizar la unidad e integración del sistema educativo y el nivel estadual (local), como instancia de gestión intermedia, con funciones de coordinación, de gestión financiera, de construcción de acuerdos básicos y de apoyo técnico y pedagógico a las unidades operativas, los planteles con autonomía para administrar sus recursos financieros, de personal y físicos, para la gestión pedagógica en su ámbito de acción y el manejo de los aspectos operativos.

En nuestro caso, el nivel intermedio de gestión plantea dos opciones: los estados o los municipios como instancias intermedias del sistema. La Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Competencias del Poder Público, promulgada en 1989, norma la transferencia de competencias exclusivas, concurrentes y financiamiento del poder central a los estados, privilegiando esta opción. Por otra parte, existe en algunos gobiernos regionales la voluntad de negociación política para asumir las competencias educativas y, finalmente, existe a nivel estadual alguna experiencia acumulada en la prestación y gestión de redes educativas.

La opción municipal teóricamente puede fortalecer la participación de la sociedad civil en línea con una estrategia centrada en la autonomía de los establecimientos. Sin embargo, los municipios han venido mostrando una actividad pasiva frente a la transferencia, y por el contrario han venido planteando la devolución de los servicios que administran, bien a los estados o al nivel central. Y finalmente la escasa experiencia en la gestión de los servicios educativos que muestra un gran número de municipios en el país.

Finalmente, son necesarios aquellos elementos que puedan congelar la viabilidad de la propuesta. En el ámbito socio-político debe considerarse la fragmentación del sistema político y su poca predisposición a la concertación, lo que ha sido agudizado en forma dramática por la reciente crisis política nacional.

En el ámbito financiero, los problemas centrales se asocian con las posibilidades efectivas de avanzar un proceso de transferencia de competencias, cuyos costos pueden ser significativamente superiores a los actuales en la situación de partida, sobretodo si se consideran los escenarios previsibles de actividad financiera, y la heterogeneidad en las regiones laborales, en las condiciones de desempeño y en el equipamiento de los servicios dependientes de los distintos niveles de gestión pública de la educación.

La descentralización en la perspectiva de las elites y de la sociedad. Consenso y conflicto

Desde el punto de vista que hemos adoptado en este informe, el mismo resultaría incompleto si no se evalúa a los actores sociales.

En esta parte sugerimos, entonces, algunas ideas que pueden tener relevancia en relación al conocimiento de las condiciones que enfrenta la descentralización desde la perspectiva de los actores sociales.

Interesa ver la diferenciación de los actores acerca de la actualidad y la pertinencia de la descentralización; pero también, su disposición a la participación en la gestión. Tal y como en otras sociedades, la idea misma entraña variados significados, encierra múltiples aspiraciones y demandas para las partes implicadas y tiene diferentes experiencias y tradiciones participativas para las partes involucradas, intentaremos ver los contenidos de las ideologías que los movilizan y el mismo estado de la movilización, aspectos sin duda importantes para pensar la viabilidad, las estrategias y los instrumentos convenientes.

Insistiendo que la literatura disponible sólo permite hacer análisis muy imprecisos, uno primero buscará establecer los márgenes de diferenciación en la percepción del valor otorgado a la descentralización, en el entendido de que al menos en términos de la efectividad del diseño de una política de descentralización, la cuestión de la valorización es neurálgica.

Visto de esta manera, se trata de ofrecer algunas pistas acerca de las posibilidades del consenso en los aspectos mínimos que involucra la descentralización y adelantar hipótesis sobre las posibles zonas de conflicto y tensión desde la perspectiva de las respuestas de los actores. Para los efectos de este informe, nos serviremos pues de algunos de los datos de la encuesta adelantada por la COPRE al liderazgo educativo nacional (COPRE, 1991), centrándolo y reorientándolo en el estudio del estado del consenso en las elites educativas. El análisis intentará revisar las percepciones que tienen acerca de los alcances y los ámbitos donde le otorgan significación a la descentralización.

Habría que señalar que en general, la elite educativa guarda una escasa relación con las iniciativas recientes de reforma de educación, las cuales le conceden un lugar destacado a la descentralización. En la encuesta mencionada declara estar mínimamente informada de los proyectos de reforma; particularmente el sector empresarial y los movimientos vecinales. Interpretado rápidamente, sin lugar a dudas, que ello nos habla de la debilidad de las propuestas con respecto a la movilización de la opinión pública.

Valorando estos datos, dicen de la precaria base social de la que parte la descentralización. Una observación que es importante tener presente, se refiere al hecho de que la descentralización por los momentos sigue siendo una idea promovida y acotada a un segmento reducido de la elite: los especialistas, tal vez en razón de su acceso al circuito internacional de la educación y a la influencia que tal idea en tiene éste.

En el marco de este antecedente, la importancia asignada a la descentralización por la elite es la de una estrategia secundaria, no siendo asumida como la más importante respuesta a las problemáticas de la crisis de la educación.

Dentro de los criterios analíticos de la encuesta, la elite tiene una percepción compleja de las prioridades de estrategias a futuro de la educación, apostando más a unos enfoques holistas de política, en los cuales se le concede preeminencia al mantenimiento del rol de igualador cultural de la educación y, concediéndole importancia a estrategias de control de los factores sociales que inciden en la calidad, otorgándole un valor bastante reducido a las estrategias de reorganización técnico-administrativa.

Revisado con más detalle e intentando una interpretación libre, esta ideología holista de los objetivos de la educación sin duda está asociada al complejo de posiciones e intereses que mueven a los distintos segmentos de la elite y los conceptos de democracia educativa que los identifican. Mientras que, por ejemplo, para el sector que promueve la organización comunitaria de la educación popular, el problema es el control de las condiciones cotidianas que presionan el fracaso en la escuela y en el salón de clase, pasando los enfoques holísticos y los problemas de la gestión a un segundo plano; para quienes se desempeñan en el aparato central, las reglas generales que regulan el sistema escolar son más importantes, de allí su insistencia en el papel de la planificación y en la reforma administrativa. La cuestión de la calidad y la prioridad asignada -tal y como fue formulada en la encuesta-, mueve a segmentos conservadores que la asocian a la ideología tradicional de elites, vinculándola con el tema de la excelencia en los productos más allá de los factores que la determinan.

Con esta visión acerca de las problemáticas y de los énfasis que debe tener una reforma educativa, la revisión más detallada de los temas del cambio en la gestión, observando los directamente relacionados con la descentralización, nos permiten registrar otros componentes importantes de la ideología que moviliza a la elite.

Quizás el más importante, para intentar entender el lugar residual con el que es pensada su utilidad, es el de la preponderancia que tiene una valoración

"externalista" de las problemáticas que condicionan la distribución de la educación, percibiendo que la inequidad en los resultados es más una consecuencia de factores exógenos que de fallas atribuibles a la educación.

Y en este marco, la idea de educación está fuertemente asociada al papel del Estado. Pero aquí las cosas se vuelven más precisas pues si bien este no está en cuestión, se postula el aumento de su eficiencia, aunque visto en perspectiva histórica, a diferencia de otras épocas, la actualidad de la tesis del estado docente comienza a ser percibida insatisfactoria para un sector de la elite que no incluye solamente a su clásico adversario sino a sectores emergentes como la capa científico/técnica: más de la mitad del liderazgo entrevistado, a contracorriente de su valoración positiva del papel del Estado está de acuerdo con una delegación de las responsabilidades educativas de este.

Y mirada esta valoración en relación con la parte de la encuesta donde se toca directamente el tema de la descentralización, se tiene que el liderazgo educativo es partidario de mantener la responsabilidad del Estado, pero desconcentrando sus actividades. De alguna manera se podría decir que la crítica a la gestión educativa no toma la forma de un antiestatismo y que lo que se percibe como elemento a superar es el centralismo y no el papel del Estado.

Acá habría que insistir que el carácter residual del tema de la descentralización se mantiene para una buena parte de la elite que ni siquiera considera la necesidad de delegar funciones, particularmente el estamento político, gremial y sindical.

Puestos a definir los aspectos de la reducción del peso de la intervención del Estado, la visión que parece sobresalir es aquella para la cual el Estado debe concentrar su actividad como evaluador y planificador, descargándose de su rol en la distribución de recursos financieros, la planificación, la supervisión y la definición de contenidos del currículum, aunque un sector significativo de la elite en este particular prefiere no opinar, confirmando tal vez la escasa relevancia que le concede a una estrategia de reorganización administrativa.

En el "consenso de los años 60" acerca del valor democrático de la educación pública, la educación privada ha sido vista siempre como complementaria. Y este criterio se mantiene en la actualidad; aun y cuando para sectores de la elite esta participación debería aumentar, aunque no en términos del control en la definición de políticas, la selección de contenidos, la supervisión y en la planificación sino de la contribución a la ampliación de la cobertura.

Todo parece sugerir que la percepción de la elite se sostiene en el argumento de mantener el papel "compensatorio" de la educación privada pero manteniendo la regulación del Estado. Sólo los sectores tradicionales aspiran a que se reduzca su papel y a que la educación privada asuma un rol más decisivo.

Más concretamente, lo que parece estar claro es la persistencia de la oposición entre los sectores tradicionales (muy reducidos) y la mayoría de la elite, para la cual la crítica al Estado es a la gestión y no pasa por el eje extremo de la privatización.

Dentro de esta ideología típica del período de "expansión fácil" -en el cual el Estado fue estratégico como motor de la coberura- y que ha levantado una tradición socialmente consolidada, buena parte de la elite percibe que el cambio de la responsabilidad debe centrarse en la desconcentración de los medios y no en una descentralización de las instancias y las decisiones; considerándose, por otra parte, operaciones técnicas de la gestión administrativa: planificación y recursos presupuestarios, y mirándose más en términos de los objetivos asignados por aquellas ideologías que le conceden valor a la descentralización como instrumento de regionalismo cultural y no como estrategia política o cualquier otra cosa.