

# GOBERNABILIDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA

Emilio Tenti Fanfani  
(organizador)

François Dubet  
Emilio Tenti Fanfani  
Javier Bonilla Saus  
María del Carmen Feijóo  
Pablo Gentili  
Justa Ezpeleta  
Carlos Hugo Acuña  
Natalio R. Botana  
Sônia Miriam Draibe  
Mario Marcel Cullel  
Joaquim Azevedo

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación

IIPE - UNESCO

Sede Regional Buenos Aires



GOVERNABILIDAD  
DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS  
EN AMÉRICA LATINA

---

---

# GOBERNABILIDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA

Emilio Tenti Fanfani  
(organizador)

François Dubet  
Emilio Tenti Fanfani  
Javier Bonilla Saus  
María del Carmen Feijoó  
Pablo Gentili  
Justa Ezpeleta  
Carlos Hugo Acuña  
Natalio R. Botana  
Sônia M. Draibe  
Mario Marcel Cullel  
Joaquim Azevedo

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación



IIPE - UNESCO  
Sede Regional Buenos Aires



GOVERNABILIDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS  
EN AMÉRICA LATINA

© Copyright UNESCO 2004  
International Institute for Educational Planning  
7-9 rue Eugène-Delacroix  
75116, Paris, Francia

IPE - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires  
Agüero 2071  
(C1425EHS) Buenos Aires, Argentina

# Índice

Perfil de los autores	9
<b>Prólogo,</b> por Juan Carlos Tedesco	11
<b>¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?,</b> por François Dubet	15
<b>Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. Comentarios a las tesis de François Dubet,</b> por Emilio Tenti Fanfani	45
<b>EL DESAFÍO EDUCATIVO CONTEMPORÁNEO: ¿consolidar la gobernabilidad o definir un nuevo paradigma educativo?,</b> por Javier Bonilla Saus	65
<b>Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión,</b> por María del Carmen Feijoó	107
<b>Entre la herencia y la promesa. La política educativa del gobierno Lula,</b> por Pablo Gentili	135
<b>Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa,</b> por Justa Ezpeleta	163

<b>Nuevos y viejos dilemas que enfrenta la democracia argentina actual,</b> por Carlos Hugo Acuña	179
<b>La gobernabilidad en el marco del régimen federal argentino. Notas sobre la educación pública,</b> por Natalio R. Botana	205
<b>Reforma educativa y cualidad de las instituciones democráticas: observaciones sobre la experiencia latinoamericana reciente desde el punto de vista de las condiciones institucionales de la gobernabilidad,</b> por Sônia Miriam Draibe	217
<b>Gobernabilidad educativa, democracia y cuasi-mercados: avances y desafíos en las reformas educacionales en Chile,</b> por Mario Marcel Cullel	245
<b>Reforma educativa y gobernabilidad de la educación,</b> por Joaquim Azevedo	275

## Perfil de los autores

**François Dubet:** Es Sociólogo, Profesor en la Universidad Victor Segalen (Bordeaux 2), Director de Estudios en la Ecole Pratique des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris, Investigador en el CADIS (Centro de Análisis e Intervención Sociológica) del CNRS (Conseil National de la Recherche Scientifique). Entre otros libros publicó *Le déclin de l'institution* (Seuil, París 2002).

**Emilio Tenti Fanfani:** Es Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales y graduado en el Tercer Ciclo de la Fondation National des Sciences Politiques de Paris. Es profesor en la Universidad de Buenos Aires, investigador del CONICET y consultor del IIPE - UNESCO Buenos Aires.

**Javier Bonilla Saus:** Es Licenciado en Sociología y Economía Política y candidato al Doctorado de Estado en Economía Política, París, Francia. Actualmente es Director Nacional de Educación Pública y Presidente del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, Uruguay.

**María del Carmen Feijóo:** Es Socióloga de la Universidad de Buenos Aires. Oficial de Enlace del Fondo de Población de Naciones Unidas en Argentina. Fue Subsecretaria de Educación de la Provincia de Buenos Aires, Subsecretaria de Calidad y Equidad Educativa del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Es investigadora del CONICET y profesora universitaria de grado y postgrado.

**Pablo Gentili:** Es Doctor en Educación. Profesor de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Investigador del Laboratorio de Políticas Públicas, donde coordina el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas. Recientemente, ha publicado el libro *Reinventar a escola pública. Política educacional para um novo Brasil* (con Tristan McCowan. Editora Vozes).

**Justa Ezpeleta:** Es Profesora-Investigadora Titular del Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de

Estudios Avanzados (DIE-CINVESTAV), desde 1976, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Realizó estudios de grado en Pedagogía y Psicopedagogía y de posgrado en Sociología con orientación en Sociología de la Educación en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

**Carlos Hugo Acuña:** Se ha doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Chicago, en Estados Unidos. Es Licenciado y Profesor en Ciencia Política. Es investigador del CONICET. Actualmente, es director académico de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre políticas sociales y análisis político.

**Natalio R. Botana:** Es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Lovaina, es Profesor y Director del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella y Miembro de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Nacional de la Historia. Ha publicado libros y artículos, estos últimos en revistas nacionales y extranjeras.

**Sônia M. Draibe:** Es politóloga. PHD en Ciencia Política. Profesor Asociado en el Instituto de Economía – UNICAMP. Ex Directora e investigadora senior del NEPP - Núcleo de Políticas Públicas de UNICAMP. Consultora nacional e internacional. Es Secretaria general de la Asociación Brasileña de Ciencia Política (2000-2004). Ha publicado libros y artículos sobre el sistema brasileño de protección social y programas sociales.

**Mario Marcel Cullel:** Es Director de la Dirección de Presupuestos de la Secretaría de Hacienda de la República de Chile.

**Joaquim Azevedo:** Es Licenciado en Historia y Doctorado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Lisboa. Fue Director General de la GETAP (Ministerio da Educação – 1988/1992) y Secretario de Estado de Enseñanza Básica y Secundaria (1992 y 1993). Es Presidente de la Fundación Manuel Leão y autor de numerosos libros y artículos sobre educación y formación.



## Prólogo

Este libro reproduce las contribuciones presentadas en el Seminario organizado por el IIEP – UNESCO Buenos Aires para discutir la gobernabilidad de los sistemas educativos, uno de los temas más importantes de la agenda actual de políticas públicas en general y de las educativas en particular.

¿Por qué hablamos hoy de gobernabilidad de los sistemas educativos y no seguimos discutiendo, como lo hemos hecho durante la última década, sobre descentralización, autonomía, mecanismos de evaluación de resultados, así como sobre las muchas estrategias que han modificado las tradicionales formas de gestión de nuestros sistemas educativos? No se trata, obviamente, de un mero cambio de palabras. Las reformas de la última década han modificado –o han intentado modificar– las modalidades institucionales con las cuales se administra la educación. Todos los diagnósticos nos indican, sin embargo, que los mismos procedimientos administrativos han provocado resultados muy diferentes según los contextos en los cuales esos procedimientos son aplicados. No es lo mismo descentralizar en momentos de expansión económica que hacerlo en un momento de crisis y recesión. No es lo mismo dar autonomía a las escuelas en un contexto donde existe una sociedad civil, actores sociales e instituciones locales fuertes, que hacerlo como parte de un proceso de desresponsabilización de la administración central. Parecería llegado el momento en el cual, para comprender lo que pasa en la gestión de los sistemas educativos, debemos ampliar nuestra mirada y preguntarnos no sólo por los procedimientos sino también por las condiciones

institucionales y las políticas que determinan la viabilidad de esos procedimientos.

Ampliar la mirada tiene, al menos, dos grandes dimensiones. Por un lado, implica salir de un enfoque puramente administrativo, de un enfoque basado exclusivamente en la gerencia de los sistemas, para incorporar las disciplinas que nos permitan comprender la lógica social, política y cultural que existe en los fenómenos de cambio institucional. Por otro lado, también debemos ampliar la mirada para colocar estos procesos en el marco más general de los problemas de gobernabilidad de la sociedad en su conjunto, superando los enfoques exclusivamente sectoriales que han dominado muchos de los análisis del pasado.

Existen numerosas evidencias que justifican esta mirada más amplia. Por un lado, fenómenos que ocurren fuera del sector educativo pero que penetran en nuestra esfera de acción. Cuando comprobamos que una parte importante de los profesores y maestros de nuestras escuelas han perdido la confianza en las instituciones, han perdido el sentimiento de orgullo con respecto al patrimonio cultural que ellos deben transmitir o cuando las escuelas deben incorporar masivamente actividades vinculadas a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas de alimentación, salud o vestimenta, estamos –obviamente– frente a variables que afectan la gobernabilidad de los sistemas educativos de la misma manera que afectan la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto.

Pero también, en cuanto a la necesidad de ampliar la mirada, existen evidencias que provienen de los propios procesos de la administración y la gestión educativa. La descentralización y la mayor autonomía de los establecimientos escolares, sin una administración central fuerte en su capacidad para fijar objetivos, medir resultados y compensar dife-

rencias, erosiona la posibilidad de quienes tienen la responsabilidad de conducir los sistemas educativos hacia sus objetivos de una educación de calidad para todos. Los sistemas de medición de resultados, que fueron concebidos como uno de los instrumentos claves para el diseño de políticas destinadas a mejorar esos resultados, pueden provocar efectos no deseados, entre los cuales podemos mencionar la mayor desconfianza hacia la escuela y hacia sus actores internos y la generación de mecanismos de selección de alumnos que tienden a incrementar la segmentación, la estigmatización y la fragmentación de la oferta educativa.

En este contexto, el IIPE ha considerado oportuno y necesario ofrecer un espacio de reflexión para contribuir a definir el problema en sus dimensiones más relevantes, en el convencimiento de que los tradicionales arreglos institucionales y los saberes de los académicos, de los políticos y de los gestores no se corresponden totalmente con los nuevos desafíos que debemos enfrentar.

Confiamos en que la publicación de las contribuciones elaboradas por especialistas de diferentes regiones del mundo y diferentes campos disciplinarios nos ayuden a transformar este problema real y objetivo en un problema reconocido, es decir, definido, relevante y por lo tanto digno de ser incluido en la agenda pública de nuestras sociedades. Sabemos que las soluciones dependen de cómo definamos el problema, sabemos también que no serán únicas ni uniformes para las realidades tan heterogéneas con las cuales debemos convivir.

Juan Carlos Tedesco

Director

IIPE - UNESCO Buenos Aires



## ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo?<sup>1</sup>

François Dubet

Durante los años setenta, para la mayoría de los investigadores, el conjunto de los problemas escolares parecía deberse a una causa única y más o menos oculta: la dominación de clase de las sociedades capitalistas. Esto no era completamente falso, pero nos ha conducido también a algunas aberraciones tales como la identificación de la cultura escolar con la cultura burguesa, por ejemplo, y a una cierta impotencia, puesto que nada podría cambiarse de la escuela sin cambiar todo en la sociedad. Hoy, si no se toman recaudos, la crítica radical al neoliberalismo puede conducirnos hacia los mismos *impases*. Sin dudas el mundo actual está sometido a una ofensiva liberal, pero ella no podría tomarse como la causa única de los problemas actuales de la escuela. En primer lugar, porque esta ofensiva no es la misma en todo el mundo y sobre todo porque la escuela está confrontada con mutaciones y pruebas de naturaleza extremadamente diferentes y sólo algunas de ellas se deben a las políticas neoliberales, mientras que otras se inscriben en una mutación mucho más larga y profunda de la misma institución escolar.

<sup>1</sup> Texto de la conferencia inaugural del Seminario Internacional sobre “Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina” organizado por el IIPE - UNESCO en Buenos Aires, 24 y 25 de noviembre de 2003. Traducido por Emilio Tenti Fanfani.

También tenemos interés en no confundir todo y en no colocar todo bajo el reino de un “principio del mal” único, no sólo por razones intelectuales, sino también por razones prácticas y políticas que nos invitan a dominar el cambio más que a resistirse a él de un modo “encantado”. Para recurrir a una vieja imagen extraída de la historia del movimiento obrero, es preciso luchar contra los daños del maquinismo y no contra las máquinas. Es preciso saber qué escuela construir y no defender una escuela idealizada cuyas taras y debilidades habían sido demostradas por la vieja crítica de los años sesenta-setenta. Es por esta razón que yo situaría los problemas engendrados por el neoliberalismo en una evolución más profunda, la que se relaciona con la declinación de una forma escolar canónica de socialización definida como un programa institucional. Aun cuando el mundo es cada vez más abierto no es sin embargo tan homogéneo, y mi exposición se apoyará en primer lugar en el caso francés y europeo y le ruego a mi auditorio perdonar este “localismo” que es, sobre todo, el efecto de mi ignorancia.

### 1. El programa institucional<sup>2</sup>

La tesis es la siguiente: la ampliación de la empresa de la escuela en la formación de los individuos, la modernidad del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, asumió una forma escolar y un modelo de socialización que yo caracterizo como un programa institucional. La palabra ‘programa’ debe ser entendida en su sentido informático, el de una estructura estable de la información pero cuyos contenidos pueden va-

<sup>2</sup> F. Dubet, 2002, *Le déclin de l’institution*, Paris, Ed du Seuil.

riar de manera infinita. Este programa es ampliamente independiente de su contenido cultural y puede ser definido por cuatro grandes características independientes de las ideologías escolares que se transmiten. De este modo, las escuelas religiosas, las escuelas republicanas francesas o chilenas, como la escuela soviética, han compartido el mismo programa.

*1. Valores y principios “fuera del mundo”.* Como bien lo mostró Durkheim, la escuela fue “inventada por las sociedades dotadas de una historicidad, es decir, las sociedades capaces de producirse y de transformarse a sí mismas desarrollando un modelo cultural ideal susceptible de sustraer a los niños de la evidencia exclusiva de las cosas, las tradiciones y las costumbres. En este sentido, la escuela siempre está ubicada bajo la empresa de un modelo cultural “fuera del mundo”, como una ciudad ideal. Es evidente que es la Iglesia la madre de este programa en la medida en que ella quiso fabricar cristianos alejados de la cultura profana, banal y utilitaria de las sociedades. Las escuelas republicanas, laicas y nacionales, nacidas entre el siglo XIX y el siglo XX, por lo general combatieron a las escuelas religiosas, pero también ellas se ubicaron en el reino de los principios sagrados, lo que no es lo mismo que religiosos. Lo sagrado era la nación nueva donde construir la ciencia y la razón, y estas escuelas han querido formar ciudadanos de la misma manera que las escuelas religiosas querían formar cristianos. Las escuelas surgidas de los regímenes revolucionarios dedicadas a formar un “hombre nuevo” se han situado en el mismo programa.

Para decirlo de una manera más abstracta, el programa institucional primero fue definido por un conjunto de principios y valores concebidos como sagrados, homogéneos fuera del mundo y que no debían ser justificados. La fe, al

igual que la razón, no se discuten en la escuela ubicada bajo el reino de una trascendencia que la sustrae al régimen exclusivo de la utilidad social de los diplomas y del desarrollo económico. La escuela republicana francesa quiso formar ciudadanos, como la escuela chilena quiso formar ciudadanos chilenos, como la escuela americana quiso formar individuos americanos... Que esta escuela moderna haya servido al desarrollo del capitalismo no nos lleva a considerarla como una herramienta al servicio del capitalismo y de la industrialización, mientras que la escuela soviética probablemente haya encarnado la institución más fuertemente sometida al reino de los valores definidos como indiscutibles y “sagrados”.

*2. La vocación.* Desde el momento en que el proyecto escolar es concebido como trascendente, los profesionales de la educación deben ser definidos por su vocación más que por su oficio. Aquí también es preciso seguir la comparación con el catolicismo, en el cual el sacerdote es concebido como un mediador entre dios y los hombres, como el que encarna la presencia divina entre los hombres en la medida en que él tiene fe. Si el cura cree, los fieles creerán en su creencia. Lo mismo sucede con el maestro de escuela, que primero debe creer en los valores de la ciencia, de la cultura, de la razón, de la nación, a fin de que los alumnos creen en sus creencias y en sus valores. Durante mucho tiempo la formación de los maestros consistió en confiar más en la fuerza de sus virtudes y de sus convicciones que en la de sus talentos pedagógicos. La vocación reposa sobre un modelo pedagógico implícito, bien iluminado por personalidades intelectuales tan diferentes como Bourdieu, Durkheim, Freud y Parsons: el alumno accede a los valores de la escuela al identificarse con los maestros que encarnan estos valores.



Al definirse por su vocación, el maestro participa de una legitimidad que Weber habría calificado como carismática, ya que su autoridad está basada en principios y valores sagrados. Es preciso respetar al maestro no en tanto que individuo singular, sino en tanto representante de principios superiores. Durante largo tiempo, los profesores y maestros de escuela han sido provistos de una autoridad y de un prestigio que no justificaban ni su cultura ni sus ingresos, sino que se desprendían directamente de la confianza y la creencia en los valores de los que la escuela era portadora.

3. *La escuela es un santuario.* En la medida en que la escuela se identifica con principios situados “fuera del mundo” y en que sus profesionales sólo rinden cuentas a la institución, ésta debe protegerse de los “desórdenes y pasiones del mundo”. Los programas escolares son antes que nada “escolares” y generalmente los conocimientos más teóricos y abstractos y más “gratuitos” son los más valorizados, mientras que los saberes más inmediatos y socialmente útiles se reservan para los alumnos menos “dotados” y socialmente más desfavorecidos. Los padres son invitados a confiar sus hijos a la escuela sin mezclarse en la vida escolar con el fin de preservar la igualdad de los alumnos. Durante largo tiempo, en la escuela se separaron los sexos desde el momento del fin de la infancia, y la cultura juvenil no tenía lugar en la institución. Los uniformes acentuaban la ruptura entre el santuario escolar y la sociedad y la mayoría de las escuelas secundarias eran internados. Al igual que en las órdenes Regulares, la disciplina escolar era autónoma y “racional”, con un sistema de castigos y recompensas distintas de las costumbres sociales; la disciplina escolar sólo remite a sí misma.

Durante largo tiempo el modelo republicano francés

afirmó el santuario escolar rechazando la presencia de los padres, de los empresarios y de los actores de la sociedad civil. Pero sobre todo, este modelo construyó una ficción pedagógica según la cual la escuela se dirigía más a los alumnos, a sujetos de conocimiento, de saber y de razón y no a niños y adolescentes, sujetos singulares portadores de “pasiones” y particularismos sociales. Antes que nada, la escuela debía instruir, la educación le correspondía a las familias. Sin embargo, es preciso subrayar que este modelo del santuario escolar tuvo, durante largo tiempo, un alto precio: la exclusión precoz de los alumnos que no aceptaban las reglas y los determinismos escolares en razón de sus talentos o de su nacimiento. El santuario sólo se dirigía a los “creyentes”, a los “herederos” y a los “becarios” particularmente dispuestos a creer. Es por esta razón que la masificación escolar hará explotar al modelo del santuario.

*4. La socialización también es una subjetivación.* El programa institucional se basa en una creencia fundamental: la socialización, es decir, el sometimiento a una disciplina escolar racional, engendra la autonomía y la libertad de los sujetos. “Reza y (abêtissez-vous) y embruteceos, la fe vendrá por añadidura” decía Pascal en el siglo XVII. Cuanto más se someten los alumnos a una disciplina racional y a una cultura universal, más desarrollan su autonomía y su espíritu crítico al interiorizar los principios fundamentales de la fe, de la cultura y de la ciencia. De este modo, durante mucho tiempo el programa institucional ha sido percibido como liberador cuando se basaba en un sistema de creencias y disciplinas. Esta convicción sustenta que el sometimiento de los alumnos a los valores y las reglas del santuario escolar es absolutamente fundamental, ya que está en el corazón de una creen-

cia pedagógica milenaria y paradójica, según la cual la libertad nace del sometimiento a una figura de lo universal. La escuela ha tenido éxito desde el momento en que los alumnos han adquirido un espíritu crítico a condición de que la crítica de las rutinas escolares sea realizada en nombre de los valores fundamentales de la escuela, como bien lo puso en evidencia Bourdieu. Es esta confianza en la socialización liberadora lo que me separa de los análisis foucaultianos de las instituciones, pues yo no creo que estemos en presencia de una simple astucia del poder, sino más bien de un modo histórico de formación del sujeto a través de un “programa” cuya forma ha permanecido estable durante mucho tiempo

5. Es preciso subrayar algunas ventajas de este modelo. Podemos distinguir tres. La primera es que basa la autoridad de los docentes en valores y principios indiscutibles: de este modo, el maestro dispone de una autoridad que es la de la misma institución. La segunda ventaja se relaciona con el hecho de que la escuela es un santuario, ella posee la capacidad de externalizar sus problemas considerando que la causa de sus dificultades viene de su medio ambiente: desigualdades sociales, fallas de las familias, políticas públicas, capitalismo... La crítica no se orienta hacia la escuela, sino hacia a la sociedad que impide que su funcionamiento se desarrolle plenamente. Tercera ventaja: en la medida en que se apoya en las vocaciones y en los principios compartidos, la institución escolar puede ser una organización relativamente simple, basada en un orden mecánico más que en un orden orgánico, como lo sugería Bernstein. Todas estas virtudes, hoy amenazadas, no deben hacernos olvidar la cara oscura de las instituciones: el peso de las disciplinas, la autoridad y sus abusos, el encierro detrás de las puertas cerradas de los

santuarios, el silencio y diversas violencias, incluidas las físicas, padecidas por los alumnos. Hace menos de quince años, los sociólogos y los intelectuales se inclinaban más a criticar a las instituciones que a defenderlas contra las amenazas exteriores, siguiendo así las lecciones de Goffman y de Foucault.

## II. La declinación del programa institucional

Antes de preguntarnos por las causas de esta declinación y sobre los problemas que ella plantea, es importante aprehender la envergadura de este cambio. En lo esencial, puede considerarse que la modernidad, ya sea republicana, democrática o revolucionaria, se apropió del programa institucional para convertirlo en la herramienta de sus propios principios. Pero puede considerarse que desde hace unos treinta años, en Francia y en la mayoría de los países europeos de tradición católica, en todos los casos, esta modernidad se ha vuelto contradictoria con el propio programa institucional. La modernidad ha introducido un virus en las instituciones que las descompone poco a poco.

*1. El «desencantamiento del mundo».* La institución reposa en una concepción vertical y trascendente de la producción del sentido y del lazo social mediante la religión y lo sagrado laico. Pero las instituciones laicas han abandonado las referencias religiosas mediante la ruptura entre lo privado y lo público, pero sin abandonar la idea de que la vida pública está dirigida por principios trascendentales y que se imponen de un modo vertical: la nación, la Razón, la ciencia.... Más allá del repliegue de lo religioso, que varía fuertemente

según las sociedades, el desencantamiento del mundo significa principalmente que esta fabricación del sentido y de los valores mediante una trascendencia postulada ha declinado en beneficio de construcciones locales de valores y acuerdos sociales y políticos. En este sentido, las sociedades modernas, en la medida en que son más democráticas e individualistas, menos postulan un universo de sentido común que los programas institucionales tienen vocación de socializar. La profecía weberiana acerca de los conflictos de valor y la guerra de los dioses se ha cumplido ampliamente. No es que las sociedades modernas no tengan valores, sino que el fenómeno nuevo y fundamental es el hecho de que estos valores aparecen como mutuamente contradictorios. Por ejemplo, durante mucho tiempo se pensó que la masificación escolar y la democratización eran equivalentes; ahora bien, toda la experiencia reciente muestra que los dos fenómenos están lejos de ser idénticos. De la misma manera, la defensa de la gran cultura y las exigencias de la vida económica y, más ampliamente, de la vida en sociedad, no son equivalentes. En Francia, ya casi nadie puede pensar que la Libertad, la Igualdad y la Fraternidad se refuerzan mutuamente. En consecuencia, en la mayoría de los países, la cuestión de las finalidades de la escuela se plantea como un problema que debe ser zanjado en el debate político ya que no están prescritas “naturalmente” por los valores de la institución.

Hay un hecho más importante todavía: la legitimidad de la cultura escolar ya no se impone con la misma fuerza en las sociedades donde la cultura de masas, se la juzgue como se la juzgue, debilita el monopolio cultural de la escuela. Hace cincuenta años, para los niños de las clases populares, la cultura escolar era la única que permitía ampliar su horizonte para liberarlos de las rutinas y los encierros de su clase so-

cial, de su aldea y de su ciudad. Hoy en día, estos niños escapan directamente de los límites de su propio mundo social gracias a los medios masivos de comunicación. Por supuesto que siempre se podrá condenar la vulgaridad y las tonterías de los medios, pero esto no impide reconocer que ofrecen una verdadera alternativa cultural a la escuela en la medida en que también ofrecen un modo de entrada en un mundo ampliado. La escuela se encuentra entonces en competencia con culturas cuyas capacidades de seducción sobre los niños y adolescentes no son despreciables, y desde hace treinta años los docentes se preguntan cómo domesticar esta cultura que se basa en la rapidez, el *zapping* y la seducción, principios que contradicen el rigor de los ejercicios escolares.

2. *La profesión reemplaza a la vocación.* Cuanto más los valores que sustentan a la institución son percibidos como inciertos y contradictorios, menos puede la autoridad basarse en esos valores. A partir de allí, el modelo de la vocación declina. Se espera menos que los docentes encarnen principios fundamentales a que demuestren sus competencias y su eficacia profesional. Más exactamente, la vocación cambia de naturaleza, ella ya no consiste en identificarse con valores fundamentales de un modo “clerical”, sino en realizarse a sí mismo subjetivamente mediante su competencia profesional según el *ethos* protestante del trabajo. En todas partes, el trabajo docente se volvió más profesional con el alargamiento de la formación pedagógica, el desarrollo del trabajo en equipo, la afirmación de una *expertise* y de una ciencia pedagógica a través de la didáctica. La escuela deja de ser un orden regular, aun cuando fuera laico, para convertirse en una burocracia profesional.

Este cambio de naturaleza de la vocación implica un

desplazamiento de la legitimidad profesional. Ya no es suficiente “creer”, es preciso demostrar que se es eficaz y todas las escuelas han conocido fenómenos comparables de extensión de la organización y de división del trabajo. Los especialistas se han multiplicado, los sistemas de evaluación también, ya que es preciso demostrar a las autoridades responsables y a los usuarios que los métodos elegidos son eficaces. Esta evolución se manifiesta en todos los países y no se la podría reducir en forma exclusiva al liberalismo; ella procede también de la *laicalización* de las instituciones y de la obligación de rendir cuentas a las que se las somete.

3. *El fin del santuario.* A partir de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países industriales ha emprendido una profunda masificación escolar ampliando considerablemente el acceso a la enseñanza secundaria superior. En Francia y los Estados Unidos, a los 20 años de edad, la mitad de los jóvenes todavía está escolarizada. Este cambio cuantitativo ha erosionado progresivamente los muros de los santuarios escolares porque todos estos nuevos alumnos, que no son ni los herederos, ni los “buenos alumnos” de antaño, han acarreado con ellos los problemas de la adolescencia y los problemas sociales de los que hasta entonces la escuela estaba ampliamente protegida. Ni la pobreza ni el desempleo son nuevos, pero su entrada en la escuela por intermedio de los alumnos es una novedad que ha desestabilizado profundamente la vida de las aulas y los establecimientos. Al mismo tiempo, la producción masiva de diplomas ha cambiado la naturaleza de los “mercados escolares”, los cuales se han vuelto más abiertos y competitivos. Cuando los sistemas escolares producen muchos diplomas, éstos se vuelven indispensables para entrar en la vida activa y los actores necesari-

riamente desarrollan conductas más utilitarias que las que tenían en un período donde la escasez de los diplomas garantizaba su utilidad. Aun en los sistemas de enseñanza públicos, como el de Francia, las formaciones, las orientaciones y los establecimientos entran en juegos de competencia y los gobiernos deben administrar políticas escolares cada vez más complejas desde el momento en que la formación es considerada como una inversión por los Estados, las empresas y los individuos.

Esas instituciones, que antes eran organismos relativamente simples, ya que se descontaba que todos los individuos compartían los modelos y las creencias, hoy son progresivamente reemplazadas por organizaciones cada vez más complejas, cada vez más administradas. Y en casi todos los países su “monitoreo” plantea problemas crecientes, ya que el centralismo y la uniformidad ya no pueden asegurar la regulación de los sistemas.

*4. La autonomía del individuo.* La creencia fundamental de las instituciones en la disciplina liberadora se ha desmoronado progresivamente con la emergencia de sujetos que, según se postula, preexisten al trabajo de socialización institucional. La escuela republicana ya no sólo recibe alumnos, sino también niños y adolescentes que deben construirse de un modo autónomo y “auténtico” como sujetos de su propia educación. En todas partes la pedagogía del proyecto y del contrato sustituye insensiblemente a las viejas disciplinas de la memorización y la repetición. En un país republicano, jacobino y universalista como lo fue la Francia republicana, se ve surgir el problema de las diferencias entre culturas, religiones, géneros y, de manera paradójica, se espera que la escuela de masas tome en cuenta la singularidad de los individuos.



Al fin de cuentas, el viejo modelo de formación ha sido ampliamente desestabilizado y la relación pedagógica se transforma en un problema porque los marcos ya no son tan estables y porque un gran número de alumnos y estudiantes ya no son, a priori, “creyentes”. Las “órdenes regulares” se transforman en “órdenes seculares” y el trabajo de los docentes y los alumnos es mucho más incierto y difícil. En todas partes los maestros deben construir las reglas de vida y las motivaciones de los alumnos. En todas partes, y de un modo creciente, deben comprometer su personalidad en la medida en que el cumplimiento de roles profesionales ya no es suficiente para ejercer su oficio. El proceso es paralelo para los alumnos que deben motivarse e interesarse más de lo que era necesario en el marco institucional. Y como la masificación no ha cumplido sus promesas de igualdad, como la utilidad de los estudios puede verse amenazada por la inflación de los diplomas, los roles escolares ya no son suficientes para sostener la institución. Los profesores y sus alumnos están implicados en experiencias múltiples y muy alejadas del imaginario construido por el programa institucional en el transcurso de los siglos pasados.

### III. ¿Neoliberalismo o cambio endógeno?

1. *Un sentimiento de crisis.* Esta larga evolución hoy es vivida ampliamente como una crisis por los actores de la escuela, y sobre todo por los docentes. La legitimidad de la escuela y de su cultura se ha derrumbado porque la escuela perdió el carácter sagrado para convertirse en un servicio cuya utilidad se discute en detalle y se mide progresivamente mediante estudios y encuestas nacionales e internacionales. La

autoridad escolar choca con problemas nuevos debidos a la “novedad” de ciertos públicos escolares y de la distancia creciente entre la cultura de masas basada en la rapidez, la satisfacción inmediata y el derecho a la autenticidad y la cultura escolar que demanda trabajo, esfuerzo y postergación de resultados y beneficios culturales y sociales. Los docentes a menudo se perciben como empleados a quienes se les quita progresivamente el apoyo de la sociedad. El mismo trabajo se vuelve cada vez más difícil y estresante porque los alumnos ya no son conquistados dado que la escuela no puede desprenderse de los estudiantes que le causan problemas con la misma facilidad con que lo hacían en los tiempos de las instituciones. La empresa de la organización crece y los docentes tienen la impresión de convertirse en piezas de una máquina ciega que los ignora.

Todo esto engendra un sentimiento de nostalgia por la escuela del pasado, cuyos defectos son paulatinamente olvidados. En Francia basta ver cómo los análisis de Bourdieu y Passeron han desaparecido del imaginario colectivo en beneficio de un embellecimiento del pasado, de los “buenos y viejos tiempos” en que la escuela republicana parecía armonizar con la sociedad, y todos aquellos que se autodenominan “republicanos” demandan un retorno a esa edad de oro. Sin dudas, tales sentimientos no son nuevos, pero es preciso observar que hoy se originan en los rangos de la izquierda y de la extrema izquierda que parecen haber olvidado toda su tradición crítica. La nostalgia no es más que la otra cara del sentimiento de crisis que envuelve a los individuos cuyo mundo parece hundirse bajo sus pasos.

Es aquí donde las críticas anti-neoliberales o anti-ultraliberales ofrecen una interpretación de esta evolución vivida como una catástrofe. Sin embargo, desde ya precisemos

que, en el caso francés, el gasto público en educación no ha cesado de incrementarse desde los años setenta, ya se calcule este gasto de un modo global o por alumno: de 1974 al 2000, el incremento de los gastos en educación fue del 96%, mientras que el número de alumnos aumentó sólo en 16%. Estamos pues en una situación muy diferente de la de ciertos países de América Latina, donde el financiamiento público a la educación cayó entre 1980 y 1985: menos 14,6% en Argentina, menos 2,8% en Chile, menos 1,2% en México. Esta disminución afectó básicamente el salario de los docentes. Pero, en la mayoría de los países, el gasto volvió a aumentar a partir de 1990 (Global Education Data Bases y UNESCO, 2000). En muchos casos estas variaciones están ligadas a las coyunturas económicas que en América Latina experimentaron una amplitud considerable.

No obstante, en un país como Francia se impone progresivamente entre los docentes la idea de que las dificultades de la escuela provienen de una suerte de “complot” o de proyecto ultraliberal. ¿Cómo se impone esta creencia? Ella consiste en englobar a la educación en el vasto movimiento de mundialización y de este modo asimilar la escuela a la industria, por ejemplo. El hecho de que algunos organismos internacionales demanden una liberalización de la oferta escolar es suficiente como prueba. Esta creencia también se basa en el hecho de que la vieja alianza entre la escuela y la sociedad se ha vuelto más frágil y que, como los efectos desastrosos de las mutaciones económicas se deben a la globalización liberal, se hace creíble pensar que la escuela se ve afectada por el mismo movimiento. Por último, parece que esta creencia reconforta las nostalgias institucionales pues, en este esquema explicativo, la escuela sigue siendo un santuario víctima de su ambiente y de fuerzas hostiles, mientras que sus

virtudes permanecen intactas. En el programa institucional, el mal siempre viene de afuera. Por otra parte, la crítica anti-ultra-liberal jamás se asoció a una crítica endógena de la escuela. En la mayoría de los casos se propone defender a la escuela tal cual es ya que todas sus debilidades y defectos tendrían causas externas.

Evidentemente, habrá que admitir que las mutaciones y las crisis generadas por la globalización liberal no pueden dejar de tener efectos sobre la escuela; no es culpa de la escuela si hay desempleo, no es su culpa si la pobreza se instala en una parte de la población y si la cultura canalizada por los medios de comunicación a menudo parece embrutecedora. Pero estamos obligados a constatar que no en todos los países del mundo se obtienen los mismos resultados escolares y la misma equidad, sin que se siga pensando que los más “liberales” son los que obtienen los resultados menos buenos.<sup>3</sup> Australia, Canadá, Gran Bretaña y Nueva Zelanda son más eficaces y más equitativos que Francia, si bien son más liberales, en tanto que Finlandia también es mejor si bien sería menos “liberal”. Los resultados son idénticos en América Latina en donde, sin embargo, Cuba constituye una excepción notable<sup>4</sup>. Los diversos trabajos acerca del efecto establecimiento reafirman estos resultados internacionales: a igualdad de condiciones, ciertos establecimientos son más eficaces y equitativos que otros.

Aun si pudiera atribuírsele un rol a las políticas ultra-

<sup>3</sup> OECD, 2001, *Knowledge and skills for life, first result from Pisa 2000*, Paris, OECD ; *Choice of assessment tasks and the relative standing of countries in Pisa 2000, a first analysis*, Paris, OECD.

<sup>4</sup> Casassus, Juan, 2003, *L'école et les inégalités en Amérique latine*, Paris, Université de Paris 5.

liberales, parece difícil ver en ellas la causa única, última y siempre activa de las transformaciones de la escuela que los docentes viven tan cruelmente. Sería más razonable considerar que esta crítica generalizada es la expresión de una crisis profesional y simbólica aguda, tanto más aguda que incluso es probable que la escuela y la modernización con la que se la identificó durante mucho tiempo sean el origen de sus dificultades actuales.

2. *Un cambio endógeno.* Si uno da crédito a los análisis más clásicos del desencantamiento del mundo, que no son de ayer, la declinación de lo sagrado que fundaba la legitimidad última del programa institucional no es un invento del liberalismo contemporáneo. Esta declinación de lo sagrado (detenida por un tiempo mediante la “religión cívica” de la república, de la nación y del progreso) no podía sobrevivir frente al fortalecimiento de la crítica y de la autonomía individual que también participaban plenamente del proyecto mismo de la modernidad. Cómo sostener lo sagrado cuando al mismo tiempo se admitía que la realización y la libertad de los individuos para construir la vida que les parece buena constituyen una de las fuerzas motrices de la modernidad, sobre todo cuando la misma escuela se constituyó en agente de esos valores. Hay algo de ingenuo en querer, al mismo tiempo, la autonomía y la libertad de las personas fuera de la escuela y el mantenimiento de lo sagrado únicamente en la escuela. El programa institucional se quedó sin uno de sus fundamentos más sólidos justamente porque el proyecto cultural de la escuela moderna y republicana triunfó ampliamente.

Del mismo modo, la escuela ya no es un santuario protegido de las pasiones y los intereses sociales porque ella no dejó de acrecentar su dominio sobre el destino y la formación

de los individuos. Es gracias a la escuela que los diplomas juegan un rol creciente en la distribución social de los individuos y la ampliación de su potencia le ha hecho perder su “inocencia”, pues ya no puede considerar que las desigualdades escolares son el simple reflejo de las desigualdades sociales. Toda la sociología de la educación de los últimos treinta años nos enseña que las desigualdades sociales siempre juegan un rol determinante en la formación de las desigualdades escolares, pero ella nos enseña también que la escuela misma, mediante sus métodos, sus modos de agrupar a los alumnos, sus maneras de orientarlos y de seleccionarlos juega en este campo un rol no despreciable. ¿Cómo podría ser de otra manera en los países que han instaurado una escolaridad común hasta los 16 años y una escolarización casi generalizada hasta los 20 años? En este tipo de escuela, todos los grupos y todos los individuos se inscriben en una competencia más o menos fuerte para acceder a bienes escasos. Y esta competencia no es sensiblemente menos fuerte en los países con enseñanza pública en relación con los países más liberales. No sin ironía se podrá observar que los docentes no son los últimos en jugar en esta competencia cuando se trata de escolarizar a sus propios hijos, mientras que la condenan cuando concierne a sus alumnos.

En la mayoría de los países europeos se observa una “decepción” en relación con la escuela, ya que no ha cumplido con todas sus promesas en términos de emancipación de los individuos e igualdad de oportunidades. Hay que constatar que la izquierda, largo tiempo identificada con el proyecto de la escuela liberadora y republicana, hoy está en crisis y carece de ideas en este campo. Es el caso de Alemania, España, Gran Bretaña, Francia e Italia, donde se implementan políticas escolares de derecha, sin que la izquierda tenga verda-

deras alternativas. Así se comprende mejor cómo la crítica anti-ultra-liberalismo se desarrolla sin por ello ser capaz de ir más allá del un simple rechazo.

#### IV. ¿Más allá de un modelo liberal?

*1. El neoliberalismo no es una causa, sino una “solución”.* El liberalismo no es la causa de las transformaciones de la escuela, pero corre el riesgo de convertirse en una respuesta a los problemas del presente. Cuando un sistema ya no puede ser regulado por la oferta encarnada en el programa institucional, porque vio desaparecer sus fundamentos, es tentador introducir una regulación mediante la demanda y esto es lo que puede calificarse como una respuesta liberal.

En primer lugar es preciso observar que esta solución funciona ampliamente en los hechos. Todos los sistemas escolares tienen una parte de enseñanza privada, aun cuando su financiamiento en gran parte sea público, como en todos los países de Europa. Más aún, las estrategias de elección de los usuarios funcionan también en la enseñanza pública. Esto crea una gran injusticia, ya que una parte de la población privatiza su acceso a la escuela, mientras que los menos favorecidos siguen sometidos a una obligación escolar. La injusticia es doble ya que la oferta de mejor calidad se reserva a los más afortunados, pero sobre todo a los mejor informados, a aquellos que conocen el rol de la escuela y su funcionamiento. También se corre el riesgo de perder la unidad de los modelos escolares y de la enseñanza elemental y obligatoria, que según toda lógica, debería ser “nacional”, homogénea y unitaria. Aquí tampoco es preciso creer que este riesgo lo corre sólo la escuela privada, ya que se observa que aun

las escuelas públicas terminan por adaptarse a las características y demandas de los alumnos y sus familias, que lo primero que buscan es un “entre-sí” social.

Sin embargo, es preciso no caricaturizar este estilo de respuesta porque no da siempre los peores resultados cuando el sistema sigue estando regulado por una autoridad central eficaz, y sobre todo porque se impone casi naturalmente cuando las familias se preocupan por la calidad de la oferta escolar. No se puede pedir eternamente a las familias que participen en la escolaridad de sus hijos y al mismo tiempo negarles la capacidad de elegir la escuela que les conviene más. Por esta razón las respuestas liberales se instalan con tanta facilidad. ¿Cómo mantener un principio de no elección escolar en una sociedad donde se permite que los individuos elijan sus estilos de vida, su religión, sus gustos y hasta su sexualidad? ¿Cómo evitar la diversificación de la oferta escolar cuando cada uno reivindica el derecho a que se le reconozca su propia identidad? Y sin embargo los riesgos de este modelo de gestión utilitarista son importantes para la colectividad: desigualdades sociales, comunitarismo, pérdida de unidad de la cultura escolar, selección precoz... Por lo tanto, es preciso rechazar esta vía. Pero como el liberalismo no es tanto un proyecto sino una respuesta basada en las elecciones utilitarias de los individuos, ya no sólo se trata de estar simple y solamente en contra, sino que es preciso estar en condiciones de refundar un proyecto escolar que vaya más allá del debilitado programa institucional actualmente vigente. Sin embargo, este no es el camino que recorre la crítica anti-sistema. En efecto, se ha creado una suerte de conservadurismo radical que consiste en criticar el sistema pero rechazando al mismo tiempo cualquier cambio, aun local, con el pretexto de no abrir la vía al ciclón liberal. En Francia, esta posición consiste en re-



chazar toda autonomía de los establecimientos, toda reforma de los programas, toda transformación de la carrera docente, todos los métodos pedagógicos nuevos, todas las evaluaciones del sistema, y en última instancia, los más “republicanos” de los militantes asocian la crítica radical de la sociedad con el rechazo a todos los cambios. En última instancia, demandan que el alumno ya no esté más “en el centro del sistema escolar” con el pretexto de luchar contra el individualismo liberal. Con esto, estos militantes y estos intelectuales defienden a la escuela tal como es y silencian las formidables desigualdades que engendra, la relativa debilidad de sus logros, sus dificultades para acoger a los nuevos alumnos, los menos favorecidos, aquellos cuyas conductas no se corresponden con las expectativas de la institución. De hecho, esta postura ultracrítica a menudo defiende lo que ya no puede ser defendido en nombre de la equidad y del logro. De este modo, el liberalismo puede implantarse en los hechos de la manera más “natural” mientras que la crítica ideológica no se detiene.

2. *¿Qué es lo que está en juego?*<sup>5</sup> La declinación del programa institucional no puede pues desembocar en una simple resistencia de la escuela. Más exactamente, si se quiere defender a la escuela y sus valores de igualdad, liberación, cultura e integración social contra la amenaza de un utilitarismo generalizado, es preciso estar en condiciones de proponer una alternativa, la de una escuela más justa, más eficaz y más respetuosa de los individuos. Con este propósito pueden distinguirse dos tipos de cuestiones: aquéllas que son internas a la escuela y aquéllas que están en su exterior y de-

<sup>5</sup> Aquí retomo las proposiciones de Pablo Gentili en una entrevista dada a la revista chilena *Docencia* en mayo 2003.

finen sus relaciones con el ambiente social. Estas cuestiones se proponen aquí a modo de ilustración en la medida en que dependen estrechamente de contextos políticos nacionales.

*α-* En el caso de Francia parecen dibujarse *tres* cuestiones internas a la escuela.

*Autonomía de los actores y control central: el rol de la evaluación.* En la escuela de masas y en una sociedad compleja y diversificada, el modelo institucional de una escuela centralizada, homogénea, organizada por un conjunto de normas precisas que van del centro a la periferia, ya no es posible, salvo que se convierta a este marco en un decorado simbólico de la unidad nacional. Por lo tanto, es preciso que los actores de base, los establecimientos, dispongan de un margen de autonomía y posean la capacidad de adaptarse a las necesidades y demandas de sus alumnos. Pero esta respuesta de tipo liberal y que plantea una amenaza de estallido del sistema, debe ser compensada por una fuerte capacidad política para asegurar la regulación de la unidad de la escuela mediante un juego de transferencia de medios hacia aquellos que más los necesitan, mediante pruebas comunes para todos los alumnos, mediante programas nacionales y estatutos idénticos para todos los agentes del sistema. Dicho de otro modo, sabemos que los sistemas más equitativos y los más eficaces son aquellos que asocian la autonomía de los establecimientos con una fuerte capacidad de gestión, de control y de monitoreo desde un “centro”.<sup>6</sup> La gestión buro-

<sup>6</sup> En un sistema burocrático como el francés, hay, al mismo tiempo, poca autonomía de los profesionales y una débil capacidad de control del centro que privilegia el control de las normas sobre la medida de los resultados.

crática del programa institucional debe ser reemplazada por un sistema de evaluación y de corrección continua de las políticas y de las prácticas en función de los resultados. En este caso, la cuestión central se convierte en el control y la naturaleza de esta evaluación con el fin de evitar que el respeto de los instrumentos de medición se convierta en el objetivo de la educación. En este campo habría que proponer dos principios. En primer lugar, la evaluación de los logros de los sistemas y de los establecimientos deberían comprometer a los profesionales, a los usuarios y a los expertos. Luego, los criterios de evaluación deberían ser múltiples y contradictorios entre sí y no podrían reducirse únicamente a la medición de los aprendizajes y conocimientos ya que el bienestar de los alumnos y sus competencias sociales deberían ser criterios igualmente importantes de evaluación en una escuela democrática.

*La cuestión de la cultura común es esencial* ya que la escuela sigue siendo una herramienta de integración social capaz de darle a todos los niños las competencias y los conocimientos a los que tienen derecho, a fin de convertirse en ciudadanos activos e individuos autónomos. Esta cultura común no solamente debe ser redefinida en un gran número de sociedades afectadas por mutaciones culturales, económicas y sociales considerables, sino que, sobre todo, debe seguir siendo un objetivo fundamental de la escuela en un momento en el que la preocupación por la formación de las élites y la presión por adaptar las formaciones a las necesidades de la economía amenazan con alejarnos de esta ambición. Ahora bien, es necesario recordar que nunca la formación de un buen nivel medio de todos los alumnos estuvo en contradicción con una eficaz enseñanza secundaria y superior. Por lo tanto, la profundización generalizada de las desigualdades y

las diferencias culturales impone una decisión en favor de la cultura común.

*Fuera del programa institucional, el oficio del docente cambia profundamente de naturaleza* y en muchos casos estos cambios son percibidos como una caída, como el compromiso con una actividad cada vez más pesada y al mismo tiempo menos reconocida. En Francia, por ejemplo, muchos docentes sienten que tienen que asumir una actividad para la cual no han sido formados y en la que son mal pagados. En la medida en que, a corto plazo, no podremos cambiar a los alumnos, ni a sus familias ni al ambiente cultural y social, es preciso tener la capacidad necesaria para redefinir el oficio docente y hacer que éste se presente como más fácil y deseable. También es importante considerar a los docentes como profesionales que deben ser ayudados y apoyados en un oficio que ya no está protegido por los marcos institucionales y sagrados de la institución.

*b- Las cuestiones externas son las importantes* pues tienen que ver con las propias finalidades de la escuela y su lugar en la sociedad.

*¿A quién pertenece la escuela?* Cuando la legitimidad de la escuela ya no es “sagrada”, tiene que ser democrática. Esto plantea un interrogante bien simple: ¿a quién le pertenece la escuela? Ella no puede pertenecer a los grupos privados de interés, ni a los usuarios, ni a los profesionales de la educación, ni a las fundaciones. Aun cuando la gestión pueda delegarse, la escuela, antes que nada y nos guste o no, pertenece a la nación y a sus representantes democráticamente elegidos. Lo cual no quiere decir que la escuela sea un asunto exclusivo de los funcionarios, sino que las reglas de

funcionamiento, los objetivos perseguidos, la definición de los programas, la formación de los docentes y lo esencial del financiamiento le competen al poder político. Ahora bien, en muchos países, comenzando por Francia, la capacidad política de conducir la educación se ha vuelto muy débil. Los equilibrios entre los intereses opuestos, la complejidad del sistema, la timidez de los partidos políticos y los sindicatos en relación con los problemas de la educación pueden generar un sentimiento de parálisis política. Además, la legitimidad democrática de la institución no sólo concierne al centro o a la cúspide del sistema. Ella exige que cada establecimiento también se construya como un espacio más o menos democrático en el cual los padres, los alumnos y los docentes compartan una civilidad común, un conjunto de derechos y deberes. Lo que la respuesta liberal tiene como inaceptable es que estos bienes de libertad están muy desigualmente repartidos según las categorías sociales, que la libertad es un privilegio de los privilegiados, mientras que los más desposeídos están condenados a tomar la escuela tal como es. La igualdad escolar es también la igualdad de los derechos y de las “capacidades”, como diría Sen.

*¿Cuáles son las desigualdades justas?* El gran modelo de la justicia escolar es el de la igualdad de oportunidades y este ideal sigue siendo de gran actualidad en los países donde muchos niños todavía no tienen escuela. Sobre todo, el principio de igualdad de oportunidades supone que la oferta escolar sea relativamente homogénea a fin de que la escuela no trate mejor a aquellos que ya tienen más recursos y capitales, como es frecuentemente el caso, incluso en aquellos países que, en el marco formal de una igualdad de oportunidades, garantizan la gratuidad escolar y las ayudas específicas a los menos favorecidos. Pero aun en este contexto, y su-

poniendo su realización plena, la escuela sigue produciendo desigualdades ante las cuales uno puede preguntarse hasta qué punto son justas.

De un modo “rawlsiano”, uno puede preguntarse si la creencia en la igualdad de oportunidades no engendra nuevas desigualdades cuyas víctimas son aquellos que fracasan en la escuela sin que nunca se pueda creer totalmente que ellos son responsables de su fracaso. Por lo tanto, es importante definir el mínimo escolar al que todos los alumnos tienen derecho, los bienes escolares que escapan a la competencia de la igualdad de oportunidades. De una manera a menudo extraña notamos que la izquierda europea tiene dificultades en aceptar este punto de vista “socialdemócrata” en el campo educativo, mientras que lo considera como un progreso cuando se refiere a los ingresos **laborales**.<sup>7</sup>

La utilidad social de los diplomas también constituye un criterio de justicia, ya que las desigualdades no sólo se producen cuando se distribuyen bienes escolares cuyo valor social varía sensiblemente. En una escuela de masas, esas desigualdades se refuerzan por el hecho de que la escuela “obliga” a los alumnos a trabajar para obtener bienes escolares socialmente inútiles para quienes los poseen, tanto porque no tienen “valor de cambio” como porque no tienen “valor de uso”; aquello que se aprendió en la escuela nunca se utiliza fuera de ella. Por lo tanto, una escuela justa debe pues preocuparse de la utilidad social de la formación que propone.

Por último, el desarrollo de la violencia escolar en las escuelas europeas y norteamericanas indica que el modelo

<sup>7</sup> Quizás el hecho de que las élites de izquierda a menudo sean el producto de la competencia meritocrática tiendan a convertirla en la única imagen de la justicia escolar.

meritocrático de la igualdad de oportunidades puede ser vivido como un sistema de una gran crueldad ya que aquél que fracasa sólo puede reprocharse a sí mismo. En este caso, el fracaso se convierte en una humillación personal y social, ya que el principio de la igualdad de oportunidades se complementa fácilmente con la moral de los vencedores. De este modo, la escuela justa debe tratar bien a quienes no tienen éxito y en muchos países, entre los cuales está Francia, se fortalecería la justicia escolar atenuando el efecto de las calificaciones escolares sobre las calificaciones sociales. De la misma manera que es bueno que las desigualdades sociales no afecten demasiado a las desigualdades escolares, sería deseable que las desigualdades escolares no constituyan rentas sociales que a su vez engendren desigualdades sociales excesivas.

*El territorio de la escuela.* ¿Cuál debe ser el dominio educativo de la escuela? ¿Cuáles deben ser las nuevas fronteras del santuario? En los países fuertemente escolarizados como Francia, la cuestión se plantea de una manera doble. En efecto, uno puede preguntarse si la escuela debe ser una respuesta a todos los problemas sociales y a todos los problemas de formación y si no queda aplastada por la masa de expectativas que a menudo se genera sobre ella. ¿La formación profesional, la prevención de accidentes en las carreteras, el trabajo social, la educación popular, forman parte del rol de la escuela?

Pero, en un sentido opuesto, es obvio que la función de la escuela no puede limitarse exclusivamente a la instrucción, pues, fuera del programa institucional, casi no es posible creer que la transmisión de conocimientos constituya, en sí misma, un proyecto educativo de formación moral de constitución de individuos. Además, se puede condenar perma-

nementemente la mediocridad de los medios de comunicación de masas, la fragilidad de los lazos familiares, la declinación de los movimientos de educación popular, la pérdida de influencia de las iglesias, el retorno de los sectarismos comunitarios... y oponerse a que la escuela se encargue de una función educativa. Por lo tanto, es importante definir el territorio de la escuela con el fin de refundar la legitimidad de una institución que ya no podrá ser lo que fue o que quiso ser y que debe saber qué tipo de sujeto desea formar.

\* \* \*

La escuela está implicada en una mutación que nosotros creemos irremediable. Ella procede de la misma modernidad donde durante largo tiempo la educación escolar fue uno de sus vectores más eficaces. Ya no puede ser cuestión de defender un modelo escolar cuyos fundamentos se han agotado: declinación de las legitimidades sagradas, profesionalización creciente, apertura de los santuarios, reconocimiento de la singularidad y derechos de los individuos... Pero esta mutación no es simplemente una crisis provocada por la agresión liberal que viene de afuera y que suscita una resistencia en nombre del modelo antiguo, es decir, el del programa institucional. Mientras tanto, la mutación en curso es tan fuerte que, en muchos casos, el liberalismo aparece como la respuesta más simple y evidente, es decir, la que responde a las expectativas y a los intereses de los individuos y los grupos más capaces de promover sus intereses, es decir, las clases medias y superiores, mientras las clases populares no están en condiciones y no se consideran como legítimas como para promover sus intereses escolares. A fin de evitar este escenario, cuyos efectos negativos son considerables, es preci-



so estar en condiciones de redefinir la vocación y la naturaleza de una escuela democrática. Contra la respuesta liberal, cuya fuerza se basa en la evidencia de las cosas, esta “salida por arriba” exige una gran capacidad política y, en muchos países, esto es lo que más falta si se tiene en cuenta que la construcción de los sistemas escolares siempre fue el “triunfo de la voluntad”.



# Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. Comentarios a las tesis de François Dubet

Emilio Tenti Fanfani<sup>1</sup>

## 1. La construcción de la gobernabilidad como problema

Luego de una década de aplicación de las denominadas “reformas de los sistemas educativos” en varios países de América Latina estamos en condiciones de constituir al gobierno del sistema como un problema tanto teórico/intelectual como político/práctico.

¿Por qué hoy se presenta el problema del gobierno de la educación en nuestras sociedades? ¿Qué quiere decir “gobernar” la educación? ¿Quién o quiénes la gobiernan? ¿Cómo se la gobierna? ¿Qué cambios se están registrando en lo que se denominaba el “sistema educativo”, para volver problemático su gobierno? ¿Cuál es la división del trabajo entre el Centro (los ministerios nacionales de Educación) y las instancias de gobierno situadas en subconjuntos territoriales más pequeños, tales como regiones, provincias, municipios e incluso instituciones educativas?

Las respuestas que se pueden proponer van a determinar, entre otras cosas, el peso, la esfera y el campo de las

<sup>1</sup> Las opiniones contenidas en este texto son de exclusiva responsabilidad del autor.

políticas educativas en nuestras sociedades. Pero hay que decir, desde el comienzo, que esas eventuales respuestas serán el resultado no sólo de la reflexión crítica y de la teoría o esquemas interpretativos que se adopten, sino también de una toma de posición acerca de los valores que están en juego cuando hoy discutimos las cuestiones relacionadas con la gobernabilidad. Lo primero que hay que decir es que este no es un debate neutro. No se trata aquí de encontrar mecanismos o dispositivos más adecuados para hacer que el gobierno simplemente funcione. Por eso, desde el principio, se impone la necesidad de incorporar en el debate otra pregunta y es la siguiente: ¿Qué valores sociales deben orientar la búsqueda de la gobernabilidad? Si no se introduce esta dimensión ética y valorativa, el tema se convierte en una mera cuestión instrumental que apela a una solución simplemente técnica, es decir, orientada por la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos que se invierten en el sistema educativo.

Por eso no está de más recordar que cuando se habla de la cuestión del gobierno se hace referencia al gobierno democrático, participativo y orientado hacia la construcción de una sociedad más rica, más justa y más libre. Pero muchas son las dificultades que enfrenta este continente para encontrar un camino de desarrollo sostenido con inclusión social y democracia participativa. Es en este contexto problemático y contradictorio donde hay que gobernar la educación. Por lo tanto, se trata de discutir los márgenes de posibilidad y los dispositivos más adecuados para gobernar a la educación hacia esos fines socialmente valorados.

Hecha esta aclaración es necesario preguntarse de inmediato acerca de los supuestos que subyacen en el tema central de este libro. En primer lugar, para que la educación

sea gobernable debe ser un sistema, es decir, un conjunto de partes relativamente interdependientes, esto es, relativamente cohesionadas e integradas. En segundo lugar, quiere decir también que este sistema tiene un centro, un lugar desde donde se lo dirige (el Ministerio de Educación, por ejemplo). Pero ninguno de estos dos supuestos puede darse por descontado. En primer lugar, más que partes interdependientes e integradas pareciera ser que cuando miramos la educación vemos un conjunto de subsistemas con un alto grado de autonomía, vemos una realidad fragmentada y un tejido deshilachado, con muchos hilos sueltos.

Por otro lado, y luego de las reformas de los años noventa –el caso argentino es paradigmático–, más que un centro el campo educativo se nos presenta cada vez más policéntrico como resultado de las descentralizaciones territoriales, las autonomías institucionales crecientes (las de la educación privada son tradicionales), el debilitamiento de los Estados centrales y sus respectivas capacidades y recursos, etc.

La crisis del gobierno de la educación es al mismo tiempo la crisis o mutación de lo que François Dubet en este mismo libro denomina “el programa institucional” de la escuela. Si no se entiende cabalmente el problema, mal se pueden imaginar soluciones creativas y eficaces. Por el contrario, el desconocimiento puede inducir a soluciones erróneas, como por ejemplo las soluciones reaccionarias que encuentran el remedio a todos los males del presente y el futuro en un pasado idealizado, o bien las soluciones expuestas por recetas universales tales como las que propone cierta vulgata neoliberal.

En Francia, como en la Argentina, ese pasado idealizado es el del Estado Educador de las primeras etapas del desarrollo del Estado Nación moderno. Este no es el caso

de otros países de América Latina, donde se dio otro desarrollo y el Estado nunca alcanzó ni siquiera la fuerza necesaria para, si no producir, al menos regular la oferta de educación. En este sentido las experiencias de Uruguay, Chile, México y la Argentina están más próximas de la de Francia que de la de Haití (por citar un caso extremo de fracaso en la construcción de una sociedad nacional estatal relativamente integrada).

El gobierno supone la idea de sistema (es decir, algo que tiene una consistencia, una realidad, y que se deja gobernar), pero también la idea de que existen actores dotados de intereses, proyectos, programas, recursos y fuerza para darle una dirección y sentido a ese sistema. Hoy la educación cada vez se parece menos a un sistema, no tiene un centro desde donde se lo conduzca, los protagonistas son cada vez más numerosos y el juego que mantienen (alianzas, obstáculos, etc.) es cada vez más complicado y en muchos casos más polarizado. Todo obliga a cambiar la idea tradicional que se tenía del gobierno de los sistemas sociales.

Por lo tanto, las preguntas iniciales no son abstractas, sino situadas en un contexto bien particular. Durante la década de los años noventa la mayoría de los países de América Latina experimentaron un conjunto de políticas que por comodidad se conocen como “reformas educativas”. La mayoría de ellas, de una manera u otra, tendió a introducir transformaciones en los patrones tradicionales que estructuraban el gobierno de la educación. Muchos gobiernos acentuaron la tendencia a la descentralización y en algunos casos modificaron las estrategias de financiamiento a la educación. El Estado central se desprendió de una serie de responsabilidades (por ejemplo, nombrar docentes, administrar instituciones educativas, etc.) y asumió funciones nuevas tales co-

mo la innovación pedagógica, la asistencia técnica, la evaluación, la producción de conocimientos e información, la acreditación de instituciones, la definición de programas curriculares nacionales, la compensación de diferencias, etc. Todo parece indicar que muchas de estas transformaciones en la ingeniería institucional de los sistemas educativos, independientemente de sus efectos en términos de la calidad y equidad del sistema, han venido para quedarse. Luego de las reformas, otras son las condiciones políticas e institucionales de la gobernabilidad de estos sistemas.

Pero, además, el sistema educativo no opera en el vacío. Está inmerso en sociedades nacionales estatales que viven transformaciones profundas en sus modos de articulación con el mundo, en sus modos de producción y distribución de la riqueza, en su estructura social, en su sistema político y en su sistema cultural.

De hecho, hasta hace algunos años, el gobierno del sistema educativo no era un problema. Algo debe haber pasado en la sociedad y en el sistema escolar para que se cuestionen las reglas e instituciones que estructuraron la política educativa desde el momento constitutivo de los sistemas educativos modernos.

Dubet nos presenta dos formas típicas, dos claves interpretativas para definir los problemas de la educación y de su gobierno que tienden a dominar el campo del debate político en Francia: una es la de ciertos sectores de la izquierda tradicional y la otra es la “solución” neoliberal. Personalmente creo que las mismas ocupan el mismo lugar dominante en la mayoría de los países latinoamericanos. Ambas definiciones sugieren políticas y estrategias distintas.

La visión y el ejercicio que nos propone Dubet constituyen otra prueba más de que todo diagnóstico, toda

interpretación, es un modo de construir un problema, de darle forma y sentido. Por eso no se trata de una operación técnica, inocente y neutral. Por el contrario, el diagnóstico tiene que ver con la propuesta en la medida que cada uno tiene soluciones para los problemas que construye y no para otra cosa. Incluso no es raro encontrar que se producen problemas a partir de soluciones ya dadas. Es decir, quienes tienen interés en determinadas intervenciones o reformas construyen los problemas a su medida.

En la Argentina, por ejemplo, también podemos identificar a una especie de izquierda conservadora que tiende a imputar todos los problemas a una política calificada como ultraneoliberal, desconociendo las razones más profundas que están detrás de la crisis de la educación tradicional. Desde esta perspectiva la solución está en el pasado y en esto muchas veces coincide con cierta crítica conservadora y de derecha. En nuestro país también se tiende a idealizar una supuesta escuela republicana, popular y democrática que fue más un proyecto que una realidad efectiva. También entre nosotros esta representación ambigua y contradictoria induce a políticas defensivas y enemigas de todo cambio, el cual siempre es acusado de formar parte del programa neoliberal.

En el otro extremo, la nueva derecha, atenta a las nuevas formas de dominación, da por muerto al sistema educativo como sistema nacional y reivindica la autonomía de sus partes constitutivas (de ser posible, las propias instituciones educativas). Aquí el problema de la gobernabilidad se resuelve por la ausencia de objeto. El mejor gobierno es el no gobierno y su sustitución por una especie de sociedad autoregulada, orientada por la demanda. Desde este punto de vista, cada institución y su clientela (los usuarios del servicio)



son invitados a asumir su responsabilidad y a producir la educación que demandan y están en condiciones de alcanzar. El mecanismo regulador no es la política, que es denegada, sino la competencia. De hecho, las clases dominantes de América Latina no necesitan de la escuela del Estado para garantizar su dominación en la sociedad y para apropiarse del capital cultural más poderoso socialmente disponible. Esto último lo pueden conseguir en el mercado o en instituciones hechas a su medida.

Mientras que para unos el neoliberalismo es el problema o la causa de los problemas, para Dubet es una solución, una solución incorrecta, que incluso puede agravar los problemas de la escuela contemporánea. Por eso es preciso ahondar en los factores estructurales que ponen en crisis determinados modos tradicionales de hacer en el campo de la escuela y de la política educativa. En este sentido, los problemas no son el efecto de una voluntad intencional extremadamente poderosa, aunque no hay que subestimar la fuerza de los intereses y las políticas dominantes. En términos de Dubet, lo que hoy está en juego es la fuerza de lo que él denomina “el programa institucional” de la educación del primer capitalismo. Es aquí donde hay que encontrar las raíces fundamentales de la crisis y mutación de los viejos sistemas nacionales estatales de educación pública.

En este sentido, el título del último libro de Dubet es significativo. Se llama *Le déclin de l'institution*. Este título tiene una fuerza especial en un país como Francia, que es un país muy “institucional” y que además es la patria de la sociología entendida como sociología de las instituciones. En verdad podría decirse que son las instituciones las que hacen que los objetos sociales sean como cosas, es decir, como realidades que están por encima de los individuos y los determi-

nan, como nos enseñó uno de los padres de la sociología moderna, es decir, Emilio Durkheim. La sociología francesa, que en un principio tomó nota y teorizó el peso de lo institucional –la objetividad, la estructura, etc.–, hoy es particularmente sensible al debilitamiento del programa institucional que se basaba en esos cuatro pilares citados por Dubet: la existencia de valores y principios de validez universal, la docencia como vocación, la escuela como santuario y la socialización articulada con la subjetivación.

En muchos países de América Latina las reglas e instituciones (empezando por las instituciones públicas: escuela, justicia, policía, etc.) nunca alcanzaron la consistencia de las instituciones francesas. Pero aun en este contexto se presentan propuestas tendientes a debilitar lo poco que hay de Estado y de instituciones emparentadas con el interés general y como fuerza instituyente y constructora de los actores y sujetos sociales. El caso paradigmático es Haití, donde nunca alcanzó a constituirse un Estado nación hegemónico. En este país, uno de los más pobres del mundo, no existe ni el Estado educador ni un Estado regulador de la educación. El 80% de los alumnos frecuenta escuelas privadas que el Estado no tiene ni el poder de acreditar formalmente y menos de controlar. Aun en este contexto extremadamente privatizado donde reina un mercado sin Estado, se alzan voces que insisten con el neoliberalismo, la desregulación y el debilitamiento de un Estado prácticamente irrelevante. Si el programa institucional está en crisis o en decadencia y es atacado tanto en Francia como en Haití, quiere decir que hay un cierto grado de mundialización de las luchas políticas y culturales contemporáneas.

## **2. Nuevas situaciones que vienen a complicar el gobierno de la educación**

El esquema analítico que nos propone el Profesor Dubet es muy sugerente. En especial me sugirió la identificación de una serie de situaciones típicas de nuestro contexto latinoamericano, las cuales vienen a complicar la vida de los que hacen política educativa en el nivel central de nuestras sociedades nacionales estatales.

En el primer capitalismo el gobierno tradicional tiene una forma y un estilo adecuado a “eso que se gobierna”. Si el sistema educativo es homogéneo y homogeneizador, como el sistema educativo, el gobierno se organiza como burocracia y gobierna como tal, es decir, mediante un conjunto de reglas y recursos humanos y materiales burocráticos (la norma es universal e igual para todos: a igual trabajo igual recompensa, los docentes son formados en instituciones normales y poseen competencias equivalentes, formalmente iguales, los alumnos son todos iguales ante la escuela, un mismo método, un mismo programa, un mismo sistema de evaluación, una misma secuencia, etc.)

Hoy el sistema está fragmentado y jerarquizado (tiende a reproducir las diferencias que caracterizan a una sociedad cada vez más desigual), es cada vez más policéntrico (además de masivo e inclusivo), los actores que juegan en el campo de la política educativa son más numerosos (intervienen otros actores no tradicionales, tales como las corporaciones profesionales, los sindicatos, los organismos internacionales, la banca internacional, las familias, las iglesias, los expertos, etc. etc.) y la diversidad reina en la sociedad y gana legitimidad (la diversidad cultural es un valor, un estado deseado y valorado en las sociedades actuales).

En Europa, los cambios en las formas de gobernanza de la educación básicamente se concentran en los procesos de descentralización educativa que han experimentado la mayoría de los países durante la década de los años noventa. Estos cambios han producido una nueva división del trabajo político entre los ministerios nacionales y otras instancias de gobierno subnacionales, regionales, provinciales o municipales (Lindbland S. Ozga, J. Zambeta E., 2002). Pero incluso en estos países del mundo desarrollado se manifiesta una tensión entre lo que se gana en autonomía y lo que se pierde en términos de lucha contra las desigualdades y la exclusión social y territorial. Esta tensión es aún más fuerte en el caso de los países latinoamericanos. No hay que olvidar que estamos hablando del continente que presenta la estructura de distribución de la riqueza más desigual del mundo. Y estas desigualdades generalmente tienen también una base territorial. En muchos casos, el supuesto fortalecimiento de las instancias locales de gobierno y de los actores que allí actúan –objetivo manifiesto de muchas políticas descentralizadoras–, no es tal cuando no va acompañado de una política compensatoria de asignación de recursos –no sólo financieros sino también técnicos y de gestión–, y más bien se asocia con el desinterés y el abandono por parte de los grupos más poderosos de la sociedad que ejercen un control sobre las políticas nacionales.

Para agregar complejidad al problema hay que mencionar otros dos datos estructurales del campo de la educación latinoamericana. El primero es ya conocido y tiene que ver con que las sociedades tienen múltiples y muchas veces contradictorias expectativas respecto de la escuela. No todos esperan lo mismo de la educación. Es más, algunos demandan cosas que otros rechazan. Como lo observó Jencks en la dé-

cada de los sesenta en los EEUU, la escuela es polifuncional. Y hoy lo es más que nunca. Y cada vez se le piden más cosas: que enseñe a leer y escribir, que eduque y moralice, que forme ciudadanos y recursos humanos competentes para la producción, que desarrolle la conciencia crítica y la autonomía pero que respete reglas que le permitan integrarse a la sociedad, etc. etc. La lista de las expectativas es cada vez más larga y contradictoria y vuelve cada vez más dificultosa la tarea de evaluar la calidad de la educación y, por lo tanto, calificar la bondad de una política y sus protagonistas (los ministros, por ejemplo).

Otro dato que viene a complicar la gobernabilidad del sistema se relaciona con lo anterior. Hoy las escuelas (y muchos ministerios de Educación) han asumido tareas que tienen que ver con la generación de determinadas condiciones sociales básicas del aprendizaje. La escuela no sólo socializa, transmite conocimiento y construye subjetividades, como dice el Profesor Dubet; la escuela también alimenta, cura, contiene afectivamente, orienta y motiva a muchos niños y jóvenes que la frecuentan. Estos imperativos están poniendo en crisis la propia identidad de las instituciones y de los docentes, quienes ven desdibujado su perfil profesional, tradicionalmente relacionado con el conocimiento y las disciplinas.

El mismo Dubet hace tiempo que insiste con este dato: antes había sólo alumnos en las escuelas, es decir sujetos de aprendizaje estandarizados y formalmente iguales; hoy los niños irrumpen en la escuela con todas sus particularidades, entre ellas el hambre, la angustia, el abandono, la violencia, etc., que caracterizan su vida cotidiana. Gobernar el sistema es más complicado que antes porque ahora no sólo hay que ocuparse de lograr determinados objetivos de aprendizaje. Hoy el gobierno de la educación requiere articu-

laciones con otras políticas públicas como la de salud, de nutrición, de desarrollo social, de desarrollo infantil, de orden público, judicial, etc. Esta implicación en funciones de redistribución social contagia a las políticas educativas de los viejos defectos de las políticas asistenciales, tales como el clientelismo político y el desvío de recursos públicos para fines privados.

En América Latina hay que agregar otro elemento “complicador”, y éste tiene que ver con la crisis de la política entendida como representación. Es difícil gobernar cuando quienes asumen la responsabilidad política de la conducción tienen un bajo nivel de reconocimiento y legitimidad social. Un indicador de este déficit de legitimidad es la baja confianza que tienen los docentes de América Latina en los Ministerios de Educación nacionales y en las instancias locales de administración y gestión.

Por otra parte, el déficit fiscal del Estado limita la capacidad que tiene el sector público de acompañar el crecimiento permanente de la escolarización —en las edades más tempranas y en la franja de la adolescencia y la juventud— con un crecimiento proporcional de la inversión en el sector educativo. En no pocas ocasiones, los ministerios de Educación se han visto en la obligación de tener que hacer más con menos recursos, lo cual termina siempre por afectar la calidad de los procesos y productos educativos. Por otra parte, los defectos del Estado, no sólo en términos de eficiencia, sino también en términos de corrupción, están en la base del éxito de las representaciones sociales que se estructuran alrededor de un neoliberalismo extremo que terminó de “tirar al niño con el agua sucia”. En otras palabras, las relaciones de fuerza tanto políticas como ideológicas terminaron por imponer una visión maniquea donde todo lo estatal se asocia

con ineficiencia y corrupción, mientras una supuesta sociedad civil, compuesta de una confusa mezcla de mercado e iniciativas sociales sin fines de lucro, aparece como la solución mágica a todos los problemas del gobierno de la educación. La batalla ideológica ganada por un neoliberalismo muchas veces extremista vuelve imposible todo intento de construir un Estado eficiente, dotado de recursos humanos competentes y bien remunerados y equipado con los recursos tecnológicos, informacionales e infraestructurales como para cumplir cualquier función mínima de orientación, asistencia técnica, evaluación y control de prácticas y procesos escolares. La pérdida de legitimidad de lo público y de las instituciones públicas desde donde se ejerce el gobierno muchas veces vuelve políticamente imposible pensar siquiera en remunerar dignamente a los técnicos y profesionales que requiere una gestión eficiente y moderna de la educación.

Las viejas burocracias educativas ya no son burocráticas en el sentido racionalista y weberiano del término. En demasiados casos se han transformado en burocracias degradadas, meramente formales e incapaces de orientar la vida de las instituciones escolares hacia objetivos nacionales democráticamente acordados.

Estas son las condiciones particulares en que se presenta la crisis del programa institucional clásico en la mayoría de los países de América Latina. Si antes, cuando sólo se proponía ofrecer un mínimo de educación para todos y educación media y superior para los “herederos” y los “becarios”, como dicen en Francia, las instituciones educativas eran como un molde capaz de socializar y formar subjetividades –el ciudadano como producto de la escuela del Estado–, hoy parecieran ser instituciones de plastilina que adquieren la forma de la demanda. En otras palabras, dime

qué tipo de alumnos tiene una institución escolar y te diré qué tipo de escuela es.

Por último, hay que reconocer que la existencia de fuertes y autónomas instituciones y redes de instituciones de educación privada también constituyen un desafío a la gobernabilidad. En estos casos, la fortaleza de estas instituciones –que no es más que un reflejo de la fuerza social de los grupos y clases sociales que los frecuenta y gestionan–, se enfrenta con la debilidad del Estado para imponer regulaciones y hacer cumplir las disposiciones legales que, por lo general, existen en casi todos los países de América Latina en sus Constituciones y en su legislación educativa.

### **3. Más allá de los esquematismos**

Ante este panorama no queda más remedio que ahondar en el análisis hasta contar con una comprensión profunda e integral de los nuevos desafíos del gobierno de la educación. Esta comprensión, desarrollada a partir de una clara toma de posición en términos de valores socialmente deseables, debe orientar la búsqueda de estrategias de intervención que permitan diseñar un nuevo esquema de gobierno del sistema que concilie autonomía y libertad de los actores con la construcción de sociedades nacionales más justas e integradas.

En cuanto a las eventuales soluciones hay que escapar a la lógica dicotómica. No hay por qué elegir entre el neoliberalismo que hace política por denegación, es decir, negando que lo hace, y la defensa a ultranza de un modelo de intervención pública que respondía a otras condiciones sociales e históricas. Entre el Estado mínimo y mínimamente regulador y el viejo Estado educador (de matriz francesa) es necesario



construir un Estado director, es decir, que no asume el monopolio de la producción del servicio educativo, pero que sí está presente allí donde no existen ni las iniciativas, ni los recursos autónomos para asumirlo y que básicamente es capaz de orientar recursos financieros con criterios de justicia, producir y distribuir recursos tecnológicos avanzados y pertinentes, evaluar procesos y productos educativos y ejercer un control social sobre prácticas e instituciones educativas (de gestión pública y privada) en función de criterios claros, nacionales y democráticamente acordados.

De este modo, el poder de la sociedad civil en sus múltiples manifestaciones y allí donde existe, y el poder del Estado, no son de suma nula. Por el contrario, como afirma Dubet, la experiencia indica que allí donde los procesos de descentralización y fortalecimiento de los poderes locales e institucionales han sido exitosos, fueron acompañados por un fortalecimiento del Estado como lugar donde se construye y expresa el interés general de una sociedad que es capaz de encontrar un equilibrio adecuado entre la justicia y la libertad.

Por último, quiero decir que no hay que ser inocentes. Muchas veces el discurso de la gobernabilidad se asocia a determinadas orientaciones de política. Por lo general, cuando se dice que la gobernabilidad es un problema y no se especifican sus condiciones de emergencia, se está diciendo que es preciso hacer determinadas cosas (descentralizar, privatizar, responsabilizar, achicar el Estado, “empoderar” a la sociedad civil, fortalecer lo local y la autonomía de las instituciones locales, etc.). En este caso se trata de un discurso que está aconsejando una determinada vía de reforma política. Pero hay que recordar que el éxito en política no se asocia con “una sola vía”.

Contra ciertas tendencias a universalizar modelos de sociedad, es preciso recordar con el Profesor Dani Rodrik, de la universidad de Harvard, que “Las democracias en el mundo difieren en sus acuerdos institucionales y sociales por razones históricas, culturales e incluso por preferencias nacionales. Los patrones institucionales en Japón, Estados Unidos e incluso al interior de Europa son básicamente distintos. Sin embargo, todos ellos muestran un relativo éxito económico, social y político en el largo plazo. La obsesión por seguir los patrones institucionales y reformas económicas norteamericanos no conduce sino a un desastroso fracaso. La necesidad de la diversidad institucional es aún más apremiante en los países en desarrollo. Lejos de la perversión que supuestamente tiene el no seguir los «patrones» de éxito de otros países desarrollados, el desarrollo económico requiere una experimentación institucional fundada en el conocimiento local y el contexto doméstico. Restringir tal experimentación en el nombre de la integración económica global es costoso, y seguramente perjudicaría la perspectiva de desarrollo”. Si este razonamiento es válido en materia de estrategias de desarrollo económico lo es aún más cuando se trata de encontrar las vías más adecuadas en materia de producción y distribución de cultura.

Una última pregunta para cerrar mi comentario: ¿quién puede tener interés genuino por la educación de los pobres y excluidos de América Latina? Digo bien interés genuino y no simple interés por el control social y el disciplinamiento de las nuevas generaciones de los grupos socialmente subordinados. La respuesta correcta sería decir que sólo los excluidos tienen interés en una política pública de educación. Pero es preciso sociologizar la cuestión, ya que no existe una demanda social por el conocimiento como existe una demanda de alimentos. El que tiene hambre sabe que lo que

necesita es alimento y trata de procurárselo con los recursos que tiene a mano, tanto en forma individual como colectiva. Recordemos los asaltos a los supermercados durante los períodos de crisis aguda de la Argentina de los últimos tiempos. Pero no existe un hambre equivalente en materia de saber. La tragedia del excluido cultural, en los casos más extremos, es que las víctimas de esta exclusión no son conscientes acerca de aquello que necesitan. Nadie se moviliza por las matemáticas, el cálculo, la lógica o el dominio de las competencias expresivas. Los dominados en América Latina se han movilizado por la escuela, por conseguir un lugar en las instituciones, pero ya sabemos que nuestros Estados han sido más capaces de escolarizar que de desarrollar conocimientos poderosos en las personas.

Para salir de este dilema no hay otro camino que confiar en las instituciones públicas. Por eso el reconocido politólogo Guillermo O'Donnell reivindica el "Derecho al Estado" como condición necesaria para la realización efectiva de los derechos sociales básicos, entre ellos, el derecho al conocimiento.

La historia muestra que sin la fuerza del Estado y de sus dispositivos (leyes, instituciones y recursos), los grupos dominados, ya sean los obreros, las mujeres, los niños o las minorías étnicas y religiosas, no hubieran podido modificar a su favor los equilibrios de poder que los convertían en víctima de múltiples exclusiones.

Pero el Estado que demanda la causa de los que padecen las miserias del mundo, y en especial la miseria de la exclusión cultural, no es el Estado de una supuesta edad de oro del capitalismo. Necesitamos otro Estado para otra sociedad. Esta es una sociedad que valora la diversidad y para eso no sirve el Estado burocrático. Es una sociedad que en muchos

casos demanda participación y para eso no sirve el Estado centralista, vertical y cerrado a la intervención de actores sociales no estatales. Es una sociedad que exige transparencia y ética en el desempeño de las funciones públicas y para eso no sirve el Estado que favorece las prácticas corruptas a través de viejos e ineficientes mecanismos de supervisión y control. Es una sociedad que requiere soluciones eficaces y eficientes y para eso no sirve el Estado que basa su legitimidad en el cumplimiento de las normas, la acción conforme a derecho, sino un Estado competente y dotado de recursos humanos de alta calidad y debidamente recompensados en función de sus calificaciones y desempeños y no simplemente en función de la antigüedad en el servicio.

Por eso no puedo más que coincidir con los dos grandes ejes de la propuesta del Profesor Dubet, a saber:

a) articular autonomía de los actores educativos con un control central de la educación, para que la educación siga siendo un sistema nacional integrado. En un contexto como el latinoamericano, signado por las fuertes desigualdades sociales, el centro tiene la responsabilidad de transferir recursos, definir contenidos básicos nacionales, evaluar resultados del aprendizaje en sus múltiples dimensiones y garantizar condiciones de trabajo homogéneas a las diferentes categorías de trabajadores y profesionales de la educación.

b) En segundo lugar, el centro del sistema tiene que ser un “instrumento de integración social” para darle a todos los niños de una sociedad las competencias y los conocimientos a los cuales tienen derecho para convertirse en ciudadanos activos e individuos autónomos”. Es preciso que este objetivo no quede subordinado a la demanda de excelencia en la formación de las élites o a las demandas de formación de recursos humanos que provienen del sistema productivo.

Este Estado necesario es una tarea pendiente. De él depende la construcción de una sociedad no sólo más rica, sino más justa, más integrada y por lo tanto más digna de ser vivida.

## Bibliografía

DUBET, François (2003). *Mutations institutionnelles et/ou néolibéralisme*. Documento preliminar presentado en el Seminario Internacional sobre Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina organizado por el IPE - UNESCO en Buenos Aires, 24 y 25 de noviembre.

DUBET, François (2002). *Le déclin de l'institution*. Seuil, Paris.

LINDBLAND, Sverker; OZGA, Jenny; ZAMBETA, Evie (2002). "Changing forms of educational governance in Europe". En: *European Educational Research Journal*, Vol. 1, N°4, pp. 615-624.

RODRICK, Dani (2003). En: *Courrier International*, 13 août 2003  
<http://www.courrierinternational.com/dossiers/soc/mondialisation-/monde06.htm>

# EL DESAFÍO EDUCATIVO CONTEMPORÁNEO: ¿consolidar la governabilidad o definir un nuevo paradigma educativo?

Javier Bonilla Saus

## I. Introducción

Esta publicación tiene que ver con un conjunto de inquietudes, preguntas y problemas que atañen a la educación pública en América Latina y en el mundo. Se trata de un campo temático muy amplio denominado, en oportunidad del Seminario que se llevó a cabo en Buenos Aires a fines del año 2003, como la cuestión de la *“Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina”*.

El concepto de *“governabilidad”* comenzó a ser de curso habitual en los trabajos de sociología y de ciencias políticas a partir del planteo de una serie de interrogantes sobre el futuro de la democracia y del Estado de Bienestar<sup>1</sup> en los países de-

<sup>1</sup> Los interrogantes causados, fundamentalmente en Europa, por la crisis del petróleo de mediados de la década de los 70, y el famoso Informe a la Comisión Trilateral llamado “La crisis de la Democracia”, constituyen quizás los primeros antecedentes de la reflexión sobre “la gobernabilidad”. Más tarde, el concepto amplió sus campos de aplicación y se expandió en consideraciones relativas a cómo consolidar las democracias nacientes, las democracias restablecidas o a la compatibilidad entre democracia política y, por ejemplo, las condiciones sociales imperantes en determinados países en desarrollo. Para un breve

sarrollados. Desde el punto de vista teórico vino a agregar, a las dos dimensiones tradicionales que caracterizaban el concepto de democracia moderna –el de “*legitimidad*” y el de capacidad de “*representación*”– una tercer dimensión que, en sus inicios, tenía algo que ver con la noción de “*buen gobierno*”<sup>2</sup>.

En América Latina, el tema se hizo presente a mediados de la década de los ochenta y adquirió carta de ciudadanía algo más tarde, cuando, agotadas o derrotadas políticamente las dictaduras militares de las décadas de los años 1960 y 1970, los nuevos regímenes democráticos emergentes debieron enfrentar el desafío de tomar la dirección de un buen número de sociedades latinoamericanas que habían transitado por más de una década de autoritarismos de diversa índole.

En ambos casos se trataba de reflexiones que intentaban, o bien advertir sobre la aparición de dificultades en la gestión de la democracia en el marco del Estado de Bienestar, o bien indagar sobre cuáles debían ser las condiciones, en algún sentido “mínimas”, para que las nuevas democracias que veían la luz en América Latina pudiesen consolidarse luego del autoritarismo político que había reinado en la región.

El concepto de “*governabilidad*” nació, entonces, como una categoría llena de interrogantes, con un tinte problematizador, y, en algunos casos, relativamente pesimista con respecto al futuro de los regímenes democráticos. En otros tér-

---

resumen del proceso de instauración en las ciencias sociales de la discusión sobre “la gobernabilidad” véase “La irrupción del problema de la gobernabilidad”, en *Governabilidad: un reportaje de América Latina*; Achard, Diego y Flores, Manuel; Ed. PNUD-FCE, México, 1997, pp. 27 y sgts.

<sup>2</sup> En la actualidad esta reflexión ha evolucionado hacia la elaboración del concepto de “calidad de la democracia”.



minos, las preguntas sobre la “*governabilidad*” surgen, en realidad, del temor a una eventual “*ingovernabilidad*” futura de la democracia, tanto en países de larga trayectoria de estabilidad política, como en los países latinoamericanos o, posteriormente, en los de Europa del Este que retornaban a la vida democrática y, en algunos casos, la descubrían por primera vez.

La transposición de esta preocupación por la “*governabilidad*” del terreno del funcionamiento del sistema político en su conjunto, al tema, más específico, de lo que podríamos llamar “*el gobierno de la educación*”, supone un desplazamiento conceptual que requiere algunas precisiones para precisar los límites dentro de los cuales se desarrollará nuestro trabajo.

En primer lugar parecería necesario establecer que la interrogación sobre la “*governabilidad de un sistema educativo*” ha de tener como punto de partida la aceptación de que un mínimo de “*governabilidad*” del sistema político general de la sociedad está fuera de discusión. En efecto, aunque en el terreno de la política nunca es posible definir “*ámbitos*” o “*sectores*” que funcionen de manera aislada, poco sentido tendría discutir sobre el terreno específico de lo educativo si es el sistema político en su conjunto el que presenta problemas significativos de “*ingovernabilidad*”. De no proceder así estaríamos en buena medida registrando simplemente los efectos de un problema general del sistema político a nivel del sector educativo, y muy difícilmente podríamos aislar cuáles son los eventuales problemas específicos del sector que aquí nos interesa analizar.

En segundo lugar, resulta de importancia explorar los eventuales problemas de “*governabilidad de un sistema educativo*” como un *tema específico de estudio* porque, particu-

larmente en las últimas décadas, se ha ido desarrollando un discurso cuestionador de la gestión política de la educación pública que tiende precisamente a establecer una confusión –en nuestra opinión nada ingenua– entre los dos niveles en cuestión. En efecto, buena parte de la batería de críticas que se ha dirigido a la gestión política de la educación pública y, en particular, a los procesos de transformación educativa que se han llevado adelante en la región y en otros países del mundo, tienen como punto de partida un rechazo ideológico y político general a lo que algunos llaman “*modelo*” o “*políticas neoliberales*”, y es recién a partir de allí desde donde estos autores articulan sus críticas a la educación.

Con insistencia se señala la existencia de un vínculo profundo entre las políticas de reformas llamadas “*estructurales*”<sup>3</sup> llevadas adelante por los países y las posiciones promovidas por organismos multilaterales como la OCDE y los Bancos Multilaterales. Con afán descalificador antes que genuinamente crítico, a veces se registran afirmaciones tales como “...*la mayoría de las cosas que los gobiernos hacen se copian de otra parte...*”<sup>4</sup>, aseveración que resulta ser, así expresada, por lo menos aventurada.

<sup>3</sup> La argumentación conocida es que las propuestas de reforma inspiradas en las ideas llamadas «neo-liberales» o del «Consenso de Washington» responden más o menos directamente a un discurso político que apunta al “...cambio de equilibrio de los poderes públicos y privado...” o, más explícitamente, por ejemplo: “Mi mensaje está en que las reformas administrativas y procesales de gobierno son a menudo un disfraz para agendas políticas más amplias”. Véase: *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la «Nueva gestión pública»*, Peters, Guy; Rockman, Bert; Narbondo, Pedro; Ramos, Conrado, Ed. Banda Oriental / I.C.P./Facultad de Ciencias Sociales / Embajada de los EEUU, Montevideo. Uruguay, pp. 64 y 53.

<sup>4</sup> En la publicación citada la afirmación va acompañada de una insólita referencia a supuestos resultados de la psicología experimental obtenidos, hace

En efecto, en éste como en otros temas, no es sensato presuponer sistemáticamente que las políticas que los países **democráticos**<sup>5</sup> encuentran para definir sus proyectos son soluciones pergeñadas en ámbitos externos. Los sistemas políticos democráticos pueden ser más o menos permeables a distintas influencias internacionales pero, precisamente por ser sistemas democráticos, las decisiones políticas que en ellos se procesan son decisiones que emergen como resultado del libre juego de las reglas democráticas del estado de derecho. En consecuencia, las decisiones de los gobiernos pueden resultar criticables, o bien porque las políticas elegidas no cumplen con las reglas democráticas de la toma de decisiones, o bien porque, con toda legitimidad, se entiende que las decisiones gubernamentales son equivocadas. Pero el camino crítico que no parece recomendable es el de objetar las políticas gubernamentales porque sus enfoques y objetivos se parezcan, más o menos, a soluciones ensayadas en otros países.

En otras palabras, conviene que tengamos claramente delimitados dos terrenos perfectamente diferenciables: a) la existencia de una tendencia sistemática a generar un discurso crítico difuso y de oposición a toda propuesta reformista

---

algunas décadas, en ratones y según los cuales regiría el principio de “la conducta dependiente de los pares” que impulsaría a los ratones -y, sobreentendidamente, a los gobiernos- ¡a seguir los pasos de sus más exitosos colegas! (Véase Op. cit. p. 51).

<sup>5</sup> La vigencia de un régimen democrático es un elemento importante para garantizar la independencia y el carácter autónomo de las decisiones de un sistema político. En regímenes donde el funcionamiento democrático está ausente es quizás imaginable la posibilidad teórica de la construcción y puesta en marcha de políticas “importadas”. Aun así, la historia está llena -y el Despotismo Ilustrado del siglo XVIII es uno de los más connotados ejemplos- de intentos de “transplantes” políticos fracasados realizados en contextos no-democráticos.

que se parezca de cerca o de lejos a las propuestas llamadas “neoliberales” y, b) los eventuales aspectos que problematizarían la “governabilidad” de los sistemas educativos de nuestros países.

Esta distinción es fundamental so pena de sumarnos de manera ingenua a un coro de críticos que, con la excusa de cuestionar el funcionamiento de la educación pública, en realidad lo que pretenden es construir un vago discurso político en contra de no se sabe bien qué “imposición extranjera”, poner en tela de juicio aspectos generales de las políticas de reforma y modernización desarrolladas en las dos últimas décadas o bien cuestionar directamente el funcionamiento del sistema democrático como tal.

## II. Desbrozando terrenos

Tratemos, entonces, de trabajar separadamente estos dos terrenos de manera de no terminar dando por sentadas explicaciones que, en todo caso, es necesario primero demostrar para luego poder efectivamente afirmar.

### A. El discurso contra el “neoliberalismo”

En primer lugar es necesario analizar esta recurrente crítica a las reformas “neoliberales” y dimensionar exactamente cuáles han sido los impactos reales de las distintas reformas que se han llevado a cabo efectivamente en las últimas décadas y que hoy son, indiscriminadamente, calificadas de “neo-liberales”.

Creo importante dejar establecido que, en sus primeras formulaciones, lo que suele ser designado como “*modelo*” o

*“políticas neoliberales”* se refería genéricamente a una serie de medidas y/o políticas más bien orientadas a ámbitos financieros, macro-económicos, institucionales y jurídicos del funcionamiento estatal y societal, las cuales sólo tangencialmente podían afectar aspectos sustantivos de las políticas educativas.

Así, un cierto entusiasmo desmedido por la llamada “globalización”, la demanda por disciplina fiscal, la priorización estricta del gasto público, la reforma tributaria, la liberalización de los mercados financieros, el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, la liberalización del comercio y la inversión extranjera directa, las privatizaciones, la desregulación en los más variados aspectos de la vida productiva y la reafirmación de los derechos sobre la propiedad como forma de potenciar el papel del mercado y combatir tanto las modalidades de “informalidad económica” como los eventuales excesos de intervencionismo estatal, fueron algunas de las “ideas fuerza” iniciales de ese discurso. Pero, por sucinta e incompleta que resulte esta enumeración, creo que resulta claro que fueron propuestas que se concibieron inicialmente referidas a aspectos –y con intenciones– muy alejados de cualquier preocupación específica por las políticas educativas.

Algo más tarde, cuando se comenzó a hablar de las reformas de “segunda generación”, se intentó proceder a una adecuación del “modelo” incito en las primeras políticas antes mencionadas al terreno específico de las políticas educativas. Surgieron ideas referidas al sector educativo que retomaban la preocupación por hacer jugar al mercado en los servicios educativos y la intención de reorientar la lógica “ofer-tista” de los grandes sistemas educativos públicos hacia una educación más atenta a “la demanda” y a la inevitable diver-

sidad de esta última. Estas propuestas no dejaron de poner en tensión algunas de las certezas más profundamente arraigadas en el mundo de la educación y, particularmente, en los sistemas de gestión de la educación pública.

Así, por ejemplo, las certezas conceptuales que impusieron en la educación las políticas universales de integración social, que fueron concebidas desde fines del siglo XIX en la mayoría de los países medianamente desarrollados, se vieron enfrentadas a la inesperada propuesta de “atender” una diversidad de demandas sociales que se daba de bruces con la voluntad integracionista, igualitarista y culturalmente homogeneizadora de las tradiciones de la educación republicana tradicional. En el marco de una institución educativa concebida como esencialmente “ofertista”, la sola perspectiva de plantear una visión de la educación “del lado de la demanda” no podía sino crispar un aparato educativo, más que centenario, fuertemente imbuido de la convicción de la misión civilizadora de la oferta de la escuela pública.

Incluso, la idea de considerar la demanda social por educación más como una “demanda económica” que como la exigencia de un servicio público por parte de un conjunto de individuos y sectores sociales que debían integrarse a la sociedad y a la ciudadanía, no tardó en hacer aparecer la idea de que podía concebirse la existencia de un “mercado” en relación con los servicios educativos. Hacer jugar la idea de mercado en los servicios educativos permitió imaginar mecanismos para pensar en una suerte de “competencia” entre centros educativos de manera que el mercado premiase o castigase, respectivamente, a los buenos o malos centros impartidores de educación. Imperceptiblemente, en esos planteos los alumnos comenzaban a perfilarse como “usuarios” de un servicio y la definición de “la calidad” de la educación esbozaba

una separación de sus raíces intelectuales y culturales tradicionales para comenzar a pensarse cada vez más cercana a los “reclamos”, a veces sorprendentemente instrumentales, de alumnos, padres y docentes. Desde luego que, a partir de estas ideas generales, se desarrollaron rápidamente propuestas cada vez más específicamente dirigidas a repensar el diseño institucional de los sistemas educativos así como nuevas políticas que intentaban ser coherentes con dichos diseños.

La década de los años noventa fue el momento más álgido en el desarrollo de estas ideas. Si bien es cierto que, efectivamente, había una serie de demandas reales del sector productivo para enfrentar diversos desafíos provenientes de la modernización **tecnológica**<sup>6</sup>, en realidad estas demandas no eran realmente contradictorias con la preocupación fundacional de la escuela de proporcionar una formación general básica a las más amplias capas sociales de la población. De lo que se trataba era de poner en cuestión la vieja función del Estado como proveedor monopólico –o casi monopólico– de servicios educativos y de trasladar a la sociedad una parte importante de la carga y de la responsabilidad de impartir la educación pública. En los planteos más atendibles y moderados dentro de esta corriente, la educación pública comenzó a perfilarse como una suerte de “agencia educadora central” que cada vez produciría menos servicios educativos directos y que se plantearía como una orientadora del proceso educativo en su conjunto, mediante la utilización de instrumentos

<sup>6</sup> Las transformaciones tecnológicas vinculadas al desarrollo de las NTIC's resultan ser el ejemplo más sencillo de las nuevas necesidades de formación que los sectores productivos comienzan a requerir desde fines de la década de los setenta. Obviamente, no son las únicas y el análisis de las transformaciones de los mercados laborales y de sus nuevas necesidades nos llevaría lejos de nuestro tema.

presupuestarios, normativos, informativos, de evaluación, de focalización de la oferta, etc. En versiones más extremas, otros autores desplegaron una agenda de reforma educativa que incluía propuestas de privatización, descentralización, mejoras de la calidad, autonomía de los centros educativos, evaluaciones sistemáticas de resultados, programas de compensación, incentivos económicos para la escolarización, uso de “vouchers”, etc.

Todo esto es historia conocida y lo que los primeros años del nuevo siglo comenzaron a revelar fue que, en realidad, de todas esas propuestas “neoliberales” relativas a la educación, solamente en muy pocos casos, y en aspectos muy específicos, dichas propuestas tuvieron andamio. Si nos ceñimos a la letra cruda de esas propuestas, América Latina tiene muy pocos ejemplos de la mentada reforma educativa “neoliberal”<sup>7</sup>. Simultáneamente, hay en el continente varios intentos de implementación de reformas educativas indirectamente inspiradas por ese discurso que, o bien tuvieron una aplicación parcial<sup>8</sup>, o bien su afirmación fue más bien retórica por lo que no tuvieron consecuencias significa-

<sup>7</sup> En América Latina, el caso paradigmático sería Chile y algunos intentos menos sistemáticos y sostenidos se encuentran en Colombia. En Occidente, hay un puñado de ejemplos que pertenecen esencialmente al mundo anglosajón y, en Oriente, se verifica una vertiginosa revolución educativa cuyos resultados parecen ser prometedores. Pero, en el amplio conjunto de países que se interesaron por las propuestas de reforma educativa inspiradas por el discurso “neoliberal” predominan, en realidad, los ejemplos de intentos reformistas sólo parcialmente llevados a cabo.

<sup>8</sup> Quizás el Brasil sea el país en el que se puso en marcha un conjunto de políticas que portaban algunos elementos del discurso “neoliberal”, pero donde de ninguna manera es posible hablar de “reforma educativa neoliberal”. El caso argentino también es un caso de reforma muy atípico que parece resumirse en un gran impulso de descentralización, más voluntarista que realmente planificada, a un esfuerzo de reforma curricular.



tivas en las estructuras educativas. Finalmente, hay países en los que no hubo intento de reforma alguna a nivel de su educación pública.

Pero si se quiere generalizar, es posible decir que en los noventa hubo descentralización de algunos sistemas educativos, las evaluaciones se desarrollaron vigorosamente en muchos países, se implementaron reformas curriculares de impacto diverso, los centros educativos ganaron algunos espacios de libertad dentro de los grandes sistemas centralizados heredados del siglo XIX, las políticas educativas estuvieron más atentas a lo que la sociedad parecía requerir de ellas, etc. Sin embargo, en grandes líneas, con la excepción de un puñado de ejemplos, la lógica fundacional de la educación pública tradicional no sufrió ninguna transformación mayor. En algún sentido las propuestas llamadas “neoliberales” ingresaron efectivamente en el terreno *de discusión* de las políticas educativas, pero recorrieron más camino en los ámbitos académicos y políticos relacionados con la educación, y en las polémicas que les son afines, que en el seno mismo de las prácticas institucionales de los sistemas educativos existentes.

De allí que sea importante dejar establecido que la temática de la “governabilidad” de los sistemas educativos, si la contemplamos serenamente, aunque ha estado teñida por múltiples disputas doctrinarias, poco tiene que ver en sus principales dimensiones –tanto en sus aspectos positivos como en sus aspectos negativos– con la agitación del “neoliberalismo” como causa última de todos los males. En realidad, si llegamos a constatar reales problemas de “governabilidad” en nuestros sistemas educativos, parece prudente preguntarse si sus raíces no son mucho más profundas y penetran en transformaciones bastantes más silenciosas y trascendentes

de la institución educativa tradicional ante los cambios sufridos por las sociedades occidentales contemporáneas.

## B. De la “escuela republicana” a los sistemas educativos modernos

Para entender –e incluso estar seguros que sea posible hablar de– los problemas de “gobernabilidad” en los sistemas educativos será necesario comenzar por recordar el cuándo, el cómo y el para qué fue concebida la institución educativa sobre la que hoy nos interrogamos, y plantearnos la que, a nuestro juicio, constituye una de las preguntas fundamentales: ¿qué relación existe entre aquel proyecto de educación y las sociedades de hoy?

### *B.1. El proyecto fundacional*

En efecto, cuando hacia fines del siglo XIX se echaron las bases de la “educación popular” o “escuela republicana” –desde donde, a posteriori, surgirán lo que hoy llamamos los sistemas educativos de masas–, la función económica, social y política de la educación pública estaba claramente definida en el marco de una concepción muy nítida y clara de cuáles eran los requerimientos de las sociedades de la época.

En base a la evidencia de que la educación formal había sido hasta esa fecha el patrimonio de los sectores privilegiados de la sociedad y, en gran medida, una función controlada por la Iglesia, el proyecto de la escuela republicana apuntaba, por un lado, a romper el monopolio eclesiástico sobre la educación y, por el otro, a dotar a los Estados nacionales modernos de un sistema educativo público que ofreciese a los más amplios sectores sociales el acceso a los elementos fundamentales de lo que hoy llamaríamos “la educación bá-

sica”. La “educación del pueblo” se proponía proporcionar a un vasto espectro de sectores sociales radicalmente iletrados, el acceso a la lectura, el acceso a los rudimentos del cálculo y el acceso a la comunicación escrita.

Simultáneamente, el proyecto vehiculizaba un vasto intento civilizatorio cuyas raíces filosóficas, como es bien sabido, habían abrevado directamente en el discurso positivista, en la **Ilustración**<sup>9</sup> e incluso, más distantemente, en el pensamiento liberal. En efecto, el proyecto apuntaba a la generación, en el seno de una población considerada como esencialmente “**ignorante**”<sup>10</sup>, e incluso “bárbara” y llena de “**vicios**”<sup>11</sup>, de una “nueva población”. Esa nueva población debería estar integrada ahora por “otros” individuos cuyos atributos fundamentales pueden ser percibidos desde distintos ángulos: el sentido del deber, la “bondad”, la disciplina, el honor, la laboriosidad, el sentido familiar, el compromiso ciudadano con la democracia, etc.

<sup>9</sup> “It was the spirit of Robespierre’s religion of the Supreme Being, and of the revolutionary project -Talleyrand’s project, in his revolutionary period- of public education which would imprint, for ever, new sentiments, new morals, new habits”. El proyecto de Talleyrand se presentó como un “Rapport sur l’instruction publique. Fait au nom du Comité de Constitution par M. Talleyrand-Périgord”. Ver: Rothschild, Emma, *Economics Sentiments: Adam Smith, Condorcet and the Enlightenment*, Ed. Harvard Univ. Press, 2001, pp. 35 y 264 respectivamente.

<sup>10</sup> “En Montevideo, en las capas inferiores de la sociedad, y fuera de él, en la mayoría de los habitantes de nuestra campaña, ¿no viven aún robustas las preocupaciones y los pueriles temores que torturan la vida de los ignorantes?”, Varela, José Pedro: *La educación del pueblo*, p. 19, Ed. LEA, Montevideo, s/f.

<sup>11</sup> “Que la educación disminuye los crímenes y el vicio se prueba de una manera evidente por el testimonio armónico de la razón y de los hechos. Las pasiones del hombre educado son siempre mejor dirigidas que las del ignorante....”, Op. cit. p. 30.

Este modelo de escuela republicana fue ganando adeptos en un número importante de países occidentales para concretarse como un proyecto social y cultural altamente significativo en las primeras décadas del siglo XX. Sin pretender afiliarnos al fuerte determinismo con el que algunos autores explicaron la relación entre educación y *sociedad*<sup>12</sup>, no es menos cierto que, con variantes y matices, la propuesta educativa que este discurso portaba venía a dar solución a una serie de necesidades sociales que se presentaban en muchas de las sociedades de la *época*<sup>13</sup>.

En primer lugar, la preocupación pedagógica de fines del siglo XIX apuntaba, como se sabe, a llevar adelante un proceso de disciplinamiento social de una población cuyos hábitos individuales y sociales resultaban ser relativamente disfuncionales al proceso de modernización que distintas *sociedades*<sup>14</sup> habían iniciado a mediados del siglo. En ese sen-

<sup>12</sup> “Mais, en fait, chaque société, considérée à un moment déterminé de son développement, a un système d’éducation qui s’impose aux individus avec une force généralement irrésistible. Il est vain de croire que nous pouvons élever nos enfants comme nous voulons”, Durkheim, Emile: *Education et Sociologie*, Ed. Alcan-PUF, Paris, 1922-1999, p. 45.

<sup>13</sup> Cabría preguntarse si los críticos contemporáneos de la supuesta imposición desde el “exterior” de las propuestas educativas inspiradas en el “neoliberalismo” no recuerdan que las reformas educativas llevadas adelante por Varela o Sarmiento en nuestros países estaban directamente inspiradas de las ideas que, en ese momento, orientaban la educación pública en buena parte de Europa y Estados Unidos.

<sup>14</sup> En casi todos los impulsos reformistas del siglo XIX está presente la preocupación por la consolidación del “orden social”. Aunque en José Pedro Varela, el “desorden” y la “anarquía” aparecen con los ropajes de la ignorancia, en Jules Ferry, el discurso es mucho más franco: “...ce qui séduit Jules Ferry -(c’est)- la philosophie politique positiviste soucieuse de fonder un ordre social pacifique et stable qui puisse être à l’age positif....Il s’agit d’achever la Révolution, d’en finir avec les révolutions. Il s’agit de terminer la crise sociale et intellectuelle née de la Révolution française”; Claude Lelièvre: *Jules Ferry*,

tido, el proyecto de escuela republicana tiene, entre sus objetivos centrales, la instauración de “la civilidad” en el seno de una población sociológica y culturalmente **pre-moderna**<sup>15</sup> y por ello se entiende, casi siempre, en alguna variante de un estado considerado de “desorden social” real o **latente**.<sup>16</sup>

En segundo lugar, tampoco es una novedad que la preocupación pedagógica de la escuela republicana apunta,

*La République Educatrice*; Ed. Hachette, Paris, 1999, p.9. En España, el decreto de marzo de 1849 que crea el Cuerpo de Inspectores dice sintomáticamente: “...Las autoridades no tienen tiempo para vigilar por sí solas tan gran número de establecimientos, ni menos para entrar en la infinidad de pormenores que esta vigilancia exige”: aparece aquí claramente cuál es la preocupación fundamental de la escuela de entonces: vigilar.

<sup>15</sup> Para José Pedro Varela “...La educación, así entendida, -como un proceso que utilice la inteligencia para formar al hombre para el bien, para el deber y para el honor- destruye los males de la ignorancia, el primero de los cuales ha sido y es aumentar la suma de la miseria humana. Es necesario desterrar todo tipo de malas opiniones, de informaciones erróneas, de preocupaciones absurdas”. Ver: Anastasia, Luis: *José Pedro Varela: Educación y República de Autogestión*, Ed. del Mar. Montevideo, 1974, p. 23.

<sup>16</sup> En el Uruguay, Varela actúa dentro del discurso latorrista sobre la necesidad de terminar con los levantamientos armados que vienen asolando al país desde su Independencia: “La simple enunciación de esa serie no interrumpida de revoluciones (19) hace evidente...un estado social nada satisfactorio...”, José Pedro Varela: *La legislación escolar*, Tomo 1. p. 35. En Francia, Ferry se inserta en el intento de terminar con las revoluciones sociales que, desde 1789, pasando por 1830, 1848 y terminando con la Comuna de París en 1871, estremecieron el siglo XIX. Si Varela será un colaborador de Latorre, Ferry entrará personalmente en París al mando de un regimiento de tropas campesinas de Versalles para aplastar el levantamiento popular posterior a la derrota de 1870. En la Argentina, no menos importante es la preocupación por el orden social reflejada por Sarmiento. “Grande necesidad es, por cierto, la existencia de los ejércitos para pueblos habituados a no sentir otros estímulos de orden que la coerción.....(pero) la educación pública satisface otra más imperiosa, menos prescindible (necesidad)”. Sarmiento, Domingo F.: *Educación Popular*, Ed. Lautaro, Buenos Aires, Argentina, p. 31.

en muchos países, a instaurar una homogeneidad cultural mínima en la población tradicional. No es particularmente el caso del Uruguay pero, en países de composición y tradición campesina, o en otros de gran diversidad étnica, la función de la “educación del pueblo” resultó ser, también, la de combatir la diversidad y la heterogeneidad cultural local, que eran consideradas como elementos característicos del “atraso” cultural y de la sociedad tradicional del cual ésta era portadora. Así, el proyecto de Jules Ferry tuvo como uno de sus ejes la imposición de la versión de “L’Ile de France” del francés, en un territorio todavía poblado de innumerables diversidades lingüísticas y de “patois” vernáculos. Esta vocación uniformadora del proyecto de escuela republicana tuvo diferentes énfasis según los distintos caminos históricos que adoptó pero, en todos los casos, un objetivo claro era el fortalecimiento del papel del Estado y su intervención en la desarticulación del tejido social “parroquial”, en el contralor de las redes informales de identificación localista, del arraigo cultural particularista y, por ende, también de protección social, que las distintas sociedades tradicionales locales, regionales y subnacionales habían desarrollado, en algunos casos, durante siglos.<sup>17</sup>

En tercer lugar, el activismo pedagógico de ese movimiento fundacional también se ha vinculado con la necesidad de capacitar a una clase obrera numéricamente creciente que

<sup>17</sup> “L’école primaire... celle qui, pour le plus grand nombre constitue la seule éducation générale, l’école nationale... est devenue et doit demeurer chose d’Etat... C’est parce qu’elle est nationale qu’un mouvement logique, irrésistible comme la force des choses, en a, pièce à pièce, soustrait la direction à la commune, à l’esprit local, parcellaire, peut-être rétrograde de ce groupe élémentaire.” Jules Ferry; “Discours à l’Association Philotechnique”, 25 de noviembre de 1890, citado por Lelièvre, Claude, *Op. cit.* p. 105.

comienza a ser requerida como un agente productivo cada vez menos aportador de “fuerza” de trabajo en estado bruto y cada vez más como un abastecedor de individuos generadores de actividades productivas que requieren del manejo de conocimientos y saberes sencillos, pero específicos, tales como habilidades elementales de comunicación, coordinación y previsión, requeridos por el generalizado proceso de introducción de la técnica –esencialmente de las tecnologías derivadas de la utilización del vapor– en la **producción**.<sup>18</sup>

En cuarto lugar, la necesidad de poner en marcha la escuela republicana y echar las bases de los sistemas de educación de masas tiene que ver con una doble tarea política. El fortalecimiento del poder del estado central –que ahora debe afirmar su presencia hasta en los más remotos rincones geográficos, sociales y hasta culturales del país y su población–, al mismo tiempo, el fortalecimiento de su legitimación política mediante la afirmación y expansión de la ciudadanía. Por ello es que el proyecto de educación popular constituye, también, un paso decisivo en la impostergable tarea de la construcción de la ciudadanía democrática que tanto el programa político de la Modernidad como su correlato natural, el movimiento social por el sufragio universal, sobre todo en Europa, han tornado inevitable. No es casual que los dos grandes sectores sociales que las leyes de Ferry “focalizan” explícitamente

<sup>18</sup> Los conocimientos y desarrollos técnicos vinculados con la utilización del vapor son todos relativamente conocidos hacia 1800. Sin embargo, insumirá casi los primeros 70 años la generalización de las aplicaciones prácticas a nivel de la producción. Sobre el tema continúan siendo referentes los trabajos de Benjamín Coriat, en especial *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1982 y *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*, Ed. Siglo XXI, Madrid - México, 1992.

te son las mujeres y el proletariado. Son aquellos que más lejos están de haber podido ejercer sus derechos políticos y, aunque Ferry nunca lo plantee **explícitamente**<sup>19</sup>, las primeras deben ser objeto de particular preocupación presumiblemente por varias razones. Primero, porque constituyen un sector social poco ilustrado en virtud de su situación fuertemente discriminada en las sociedades del siglo XIX; al mismo tiempo, y por lo antedicho, resultan ser un grupo social particularmente permeable al control de la Iglesia y, en tercer lugar, porque, conjuntamente con los “adolescentes”, resultan ser grupos sociales particularmente resistentes al proceso de disciplinamiento social que el proyecto escolar **supone**.<sup>20</sup>

Nada de esto es novedoso y distintos autores han apelado a alguno de éstos, u otros, argumentos que explican el proyecto educativo de finales del siglo XIX.<sup>21</sup> Si éstas son las coordenadas en las que se concibe e instala el proyecto de

<sup>19</sup> Nada más lejos del pensamiento de Ferry que la idea que la mujer deba ser explícitamente “liberada”. Por el contrario, sus virtudes residen en que “...elles pourraient plus facilement concourir à l’unité et à la stabilité sociales. A leur place, sans sortir de la famille (...) leur office consiste surtout à cultiver directement le principe affectif de l’unité humaine dont elles offrent spécialement la plus pure personnification”, Auguste Comte: *Discours sur l’ensemble du positivisme*, 1849, Ed. Société Positive Internationale, Paris, 1890, p. 227. Conviene hacer notar que también Sarmiento dedica el tercer capítulo de su *Educación Popular* a “La educación de la mujeres”.

<sup>20</sup> Sobre el disciplinamiento social de la mujer y el surgimiento de la figura del “adolescente” en el Uruguay de fines de siglo XIX, véase, *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*, Barrán, José Pedro, Tomo 2, Ed. Banca Oriental/FH y C, Montevideo, 1990.

<sup>21</sup> En un trabajo hoy ya ampliamente reconocido, Juan Carlos Tedesco propone un análisis del modelo pedagógico de lo que llamamos “la escuela republicana” caracterizándolo por la organización de la lógica del sistema educativo en torno a dos conceptos centrales: “secuencialidad” en el acceso al conocimiento y “jerarquización” de los niveles sociales en función del acceso a dicho conocimiento. Véase: *El nuevo pacto educativo*, Tedesco, Juan Carlos, Ed. Anaya, Madrid, 1995. Cap. 2, pp. 27 a 53.



educación popular en un número significativo de países occidentales hacia las últimas décadas de ese siglo, se impone, en primer lugar, preguntarse qué fue lo que sucedió en los más de 100 años transcurridos desde entonces a la fecha.

En el seno de este gran interrogante hay, por lo menos, dos series de preguntas que deben ser abordadas. Por un lado cabe preguntarse: ¿cuáles fueron las principales transformaciones que se dieron en el seno de las sociedades occidentales durante ese período? Y, por el otro: ¿cuáles fueron los cambios sufridos por el proyecto educativo fundacional de la educación popular que propugnaba la escuela republicana?

### *B.2. Una transformación histórica vertiginosa*

No es necesario entrar en detalles en un tema que es hoy una obviedad. En los años que van de fines del siglo XIX a la fecha, las sociedades occidentales no solamente aceptaron el programa de la **Modernidad**<sup>22</sup>: en sentido estricto, lo hicieron suyo, lo generalizaron y lo profundizaron hasta extremos a veces sorprendentes. Ello al punto que, hace algunos años, más de un autor inauguró la polémica idea de que la Modernidad había “terminado” y que nuestras sociedades ingresaban en una etapa radicalmente nueva, provisoriamente llamada “postmoderna”.

<sup>22</sup> Conviene dejar establecido que el programa de la Modernidad es, como tal, históricamente muy anterior al período de finales del siglo XIX. En realidad, sus bases filosóficas se echan en el siglo XVII, su programa sociopolítico y cultural se despliega en el siglo XVIII con la Ilustración y los grandes movimientos revolucionarios, pero será recién en el siglo XIX cuando el discurso moderno aspirará a instalarse en todos los sectores de la población y en todos los espacios de la sociedad. En este vasto proceso existen diferencias importantes de ritmos e intensidades entre los países de Europa occidental y los de América Latina.

La urbanización acelerada de la población con la consiguiente disminución radical del campesinado, la paulatina desaparición de la mayoría de las formas de producción no mercantiles y no capitalistas y la consolidación de mercados nacionales e internacionales cada vez más abarcativos de la actividad económica de la población, modificaron radicalmente las economías nacionales. La modificación de las pautas demográficas características de la sociedad tradicional<sup>23</sup> y su reemplazo por un modelo familiar “moderno”, de tipo nuclear e integrado por pocos miembros, transformó la familia y ello constituyó el correlato demográfico del proceso social de emergencia de las clases medias urbanas que vivirán, en ese período histórico, su mayor proceso de expansión. Concomitantemente, y aunque interrumpido por varios interregnos de carácter autoritario de distinto signo, al menos en Occidente el período en cuestión termina siendo un momento en el cual se consolidaron regímenes políticos cada vez más democráticos. En ese proceso, un número altamente significativo de individuos –particularmente los sectores de más bajos ingresos, las mujeres y, en parte, los jóvenes– adquirieron efectivamente sus derechos políticos y no solamente ingresaron abiertamente al ejercicio de la ciudadanía política; al mismo tiempo, comenzaron a alcanzar paulatinamente el acceso a variadas dimensiones de la llamada “ciudadanía social”.

Así, no únicamente se hizo efectivo el sufragio universal sino que, al mismo tiempo, vastísimos sectores socia-

<sup>23</sup> De este proceso, en el Uruguay se ha dado cuenta, desde diferentes perspectivas, en los trabajos de Benjamín Nahum, Jose Pedro Barrán, Gerardo Caetano, Teresa Porzecanski, etc. Véase, por ejemplo, *Historias de la vida privada en el Uruguay*, Barrán, José Pedro; Caetano, Gerardo; Porzecanski, Teresa, et. al., Ed. Taurus, 1996.

les ingresaron al mercado, al consumo y a los medios de comunicación, accedieron a los servicios públicos que un Estado cada vez más abarcador puso a disposición de aquella “nueva” población que, efectivamente, se iba configurando gracias al proyecto de la educación popular. A ritmos diferentes pero con rumbo similar, la modernización social caminó decididamente hacia la aparición de una sociedad de “masas” –en el sentido cultural–, de “clases medias” –en el sentido sociológico–, de “consumo” –en el sentido económico– y de “ciudadanos” –en el sentido político–. Así, la sociedad moderna generó efectivamente individuos cada vez más *libres* pero, simultáneamente, cada vez más aislados, cada vez más *autónomos* pero, al mismo tiempo, cada vez menos articulados con redes sociales de identificación, arraigo y protección social que caracterizaron durante siglos a la sociedad tradicional. En algún **sentido**<sup>24</sup> es posible decir que el gran sueño de la Ilustración, el de “*liberar*” a los individuos de las privaciones, de las garras del autoritarismo político, del agobiante control del Estado sobre las actividades productivas, sobre el comercio y sobre la vida de las personas, comenzó a ser una realidad palpable hacia la segunda mitad del siglo XX, al menos en un número significativo de países del mundo occidental.

<sup>24</sup> Y si decimos “En algún sentido...” , es porque ni Adam Smith, ni Turgot, ni Condorcet ni Hume pudieron haber previsto, en su sueño de liberar a los individuos de todas las facetas del autoritarismo, que la primera mitad del siglo XX vería la aparición y el desarrollo de nuevas formas de regimentar las libertades individuales a través de la consolidación de una suerte de “neocorporatismo” sindical, empresarial, funcionarial, etc., estatalmente reglamentado a la sombra del llamado “estado keynesiano de bienestar”, en los países más desarrollados, y del “estado desarrollista” en los países de América Latina y de otras latitudes.

En el terreno educativo, la escuela republicana llevó adelante con éxito su proyecto, generando, como su programa lo anunciaba abiertamente, individuos cada vez más *leídos*, cada vez más *instruidos*, cada vez más portadores de una *ética individual* basada en los valores del trabajo, la disciplina, el respeto a los derechos ajenos, etc. En otras palabras, la educación popular prolijaba la generación de individuos cada vez más *“cultos”*, entendiéndolo por ello individuos imbuidos de un conjunto relativamente uniforme de conocimientos, saberes y valores tendencialmente universales. Hacia el inicio de la segunda mitad del siglo XX, la educación popular podría haber concluido que sus objetivos iniciales habían sido alcanzados en un número significativo de países desarrollados e, incluso, en algunos países de desarrollo intermedio.

### *B.3. La educación ante una nueva realidad social*

Sin embargo, es precisamente en ese momento cuando aparecen a cielo abierto las limitaciones de la vieja educación republicana. En efecto, en los casi cien años que transcurren entre la puesta en marcha de la escuela republicana concebida como agente privilegiado de la educación popular y el mundo que se inicia después de la Segunda Guerra Mundial, parece fácil concluir que las transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas han sido, no solamente muy rápidas, sino también trascendentes. Concomitantemente, las transformaciones sufridas por los sistemas educativos han sido importantes y serían imposibles de analizar en detalle en el marco de un trabajo como éste. Limitémonos a intentar comprender alguna de ellas.

### B.3.1. Los cambios sociológicos de la escuela

La escuela republicana se ha transmutado en un enorme sistema educativo de masas que cubre a casi toda la población de niños y jóvenes de los distintos países. Lo hace, en grandes líneas, desde los primeros años de la niñez hasta, por lo menos, la mitad de la adolescencia. Empero, la universalización de la educación a toda la población y la extensión del período de escolarización al doble del que inicialmente se consideraba en la escuela republicana no constituye un mero cambio cuantitativo y temporal.

En primer lugar, una cosa era una escuela que se planteaba el objetivo de que todos los niños de un país fuesen a la escuela y otra cosa, muy distinta, es una escuela en la que, efectivamente, están integrados **todos** los niños de un país<sup>25</sup>. La escuela republicana fue concebida como un proyecto “colonizador”, como una institución expansiva y en movimiento que debía tener, como razón de ser, la incorporación permanente de nuevos sectores de niños provenientes de sectores sociales cada vez menos “civilizados” o de lugares geográficos cada vez más remotos. El proyecto educativo de fines del XIX era el proyecto “colonizador” de una institución en movimiento porque se regía por *un horizonte* que debía ser alcanzado. Este *horizonte* era la razón de ser de la propuesta: definía sus objetivos, sus métodos y hasta su organización institucional. Se trataba, como vimos, de construir, a través del Estado, una “nueva población” apta para la ciu-

<sup>25</sup> En la Argentina, bajo la presidencia de Sarmiento, reciben instrucción 81.183 niños de 6 a 15 años de los 468.787 registrados en el censo nacional de la época. Prólogo a *Educación Popular*, Sarmiento, D. Faustino. op. cit., p.15.

dadanía, para la nación o para la sociedad moderna. Por natural que hoy parezca la cobertura universal de la población infantil, no deja de ser cierto que esta nueva escuela de masas guarda poca relación con aquella vocación “colonizadora” que hubo de animar a la antigua escuela republicana. La Modernidad se ha impuesto de manera incuestionable, la población infantil y juvenil está totalmente escolarizada en los países medianamente desarrollados, la “nueva población” ha sido creada, el *horizonte* del proyecto de la escuela republicana ha sido traspasado y, por ende, se ha evaporado.

En segundo lugar, aquellos escasos años de escolaridad básica a los que se aspiraba como un objetivo lejano de los fundadores del siglo XIX, se han transformado en diez, once, e incluso doce años de tarea educativa obligatoria. Más evidente se hace, entonces, el hecho de que las tareas y objetivos de la ahora efectivamente educación popular del siglo XXI<sup>26</sup>, en poco se parecen a las de la educación “popular” del siglo XIX. Hoy infantes de tres años –en algunos países aún más jóvenes– de toda la población están siendo escolarizados en un modelo que, como vimos, tenía un objetivo integrador, civilizatorio y disciplinador. Al mismo tiempo, hoy, en el mismo modelo, están formándose jóvenes de catorce y más años que están requiriendo una formación mucho más amplia, más pertinente y más compleja que aquellos pocos conocimientos básicos que la escuela republicana tenía previstos para homogeneizar culturalmente a los países e integrar a “la civilidad” a una población consi-

<sup>26</sup> Como es bien sabido, la universalización de la cobertura escolar no significó la “democratización” efectiva de la enseñanza, pero ello no modifica el hecho de que, en un inicio, la escuela republicana creyó a pies juntillas en que ambas cosas eran un solo y único objetivo.

derada “atrasada”, “inculta”, “campesina”, “bárbara”, o como se le llamase, en los diferentes ejemplos históricos que hemos analizado.

La sola consideración conjunta de cómo han evolucionado estas dos variables –universalización de la escolaridad y tiempo de escolarización– nos pone ante la evidencia de que el viejo modelo de educación popular, que todavía hoy pretende animar a la educación pública de nuestros países, no responde en absoluto a la realidad de nuestros sistemas educativos contemporáneos. La formidable expansión del sistema educativo entraña, en realidad, una serie de transformaciones cualitativas mayores: el papel del sistema educativo en la sociedad se ha transformado radicalmente y la presencia de la sociedad en el sistema educativo es totalmente distinta. Nada queda realmente en la sociedad moderna de hoy por “colonizar” para la escuela republicana, y todo indica que es más bien la sociedad moderna la que comienza a fagocitar y digerir el viejo proyecto iluminista de la escuela republicana. En la actualidad, al menos en lo que hace a la educación básica, la vocación “colonizadora” no tiene otra función que la de legitimar un “statu quo” que se alimenta del pasado. El sistema educativo es esencialmente un “administrador” de servicios educativos masivos; la institución escolar ha detenido su “movimiento expansivo” y sus valores primeros, aunque presentes, sólo revisten su formato original en la veneración de las figuras fundadoras y en la celebración ritual de los orígenes.

Agotado el impulso “colonizador” e incorporada la totalidad de la población infantil y una parte significativa de la juvenil, los sistemas educativos de masas no pueden sino constatar que han “fracasado al triunfar”. La universalización de la escuela pública no desembocó en una verdadera

democratización de los accesos al conocimiento relevante en la sociedades contemporáneas. Concebida como una empresa cultural integradora e igualadora de oportunidades, la escuela republicana coadyuvó fuertemente a la creación y consolidación de las democracias modernas, pero éstas últimas resultaron ser sociedades bastante más complejas que lo que soñaron el liberalismo, la Ilustración, el positivismo y el optimismo filosófico de la Modernidad.

Cada paso dado hacia la conquista de “la civilidad”, de la Ilustración, de la integración y la igualdad de aquellas poblaciones tradicionales, hoy definitivamente incorporadas a las ciudadanías modernas, generaba, simultáneamente, nuevas e impredecibles formas de exclusión de nuevos sectores sociales que el proyecto de escuela republicana no había –ni podía– haber previsto. Desaparecidos los gauchos argentinos que preocuparon a Sarmiento, los campesinos bretones que desvelaron a Ferry, los emigrantes analfabetos que impulsaron en Uruguay a Varela, e integradas las comunidades indígenas mexicanas que fueron el blanco del gran proyecto de educación rural del cardenismo, es decir, cumplida la tarea civilizatoria que se le encomendó a la escuela, las sociedades modernas descubrieron que hay nuevas formas de diferenciación social que no podían ser abordadas con las herramientas del proyecto original.

Este conjunto preliminar de evidencias no hace más que consolidarse si hacemos una breve exploración de otras dimensiones de la educación contemporánea y las comparamos con sus orígenes decimonónicos.

### B.3.2. Los cambios institucionales de la educación

Las transformaciones institucionales que ha sufrido la escuela republicana en los más de 100 años transcurridos son in-



finitas y, desde un inicio, resulta de imprescindible prudencia no intentar una enumeración de ellas. Sólo es posible bosquejar, en grandes líneas, dos de los aspectos medulares de dichas transformaciones.

En primer lugar, detrás de la descomunal transformación sociológica que explica el crecimiento de los sistemas educativos subyace un cambio quizás menos notorio pero que hace en gran medida a una modificación esencial del funcionamiento de dichos sistemas. Dicho cambio tiene que ver con la “legitimidad” de la autoridad en el seno del aparato educativo.

En la escuela republicana, la autoridad del maestro descansaba mucho más en su función de depositario del saber, de transmisor de valores universales y principios éticos de difícil cuestionamiento y de “abanderado” del proyecto **institucional**<sup>27</sup> civilizatorio que en su calidad de funcionario estatal. En realidad era ese *proceso específico de legitimación* lo que lo diferenciaba fuertemente de los otros agentes estatales, muchas veces presentes a su lado –como la figura del Alcalde, del Juez, del Prefecto o del Comisario–, que sólo podían legitimarse como “representantes de la autoridad” y que, por lo mismo, siempre fueron recibidos con cierto recelo por las comunidades y grupos sociales que se veían compelidos a sumarse al proyecto modernizador de la época. En ese sentido, el maestro resultó ser siempre el portador de la “cara ilustrada” del disciplinamiento y del orden moderno, razón por la cual su figura se vio sobre todo enfrentada a los representantes de la institución eclesiástica más que a los re-

<sup>27</sup> En francés, el término con el que se designa, en la escuela republicana, al maestro es mucho más ajustado y gráfico que en español o en inglés: en francés el maestro de escuela es denominado “l’instituteur”.

presentantes políticos directamente vinculados a los intereses de las redes locales, parroquiales, sectoriales y particularistas que veían cuestionadas sus parcelas de poder por el avance del fortalecimiento del Estado central. Es más, en ese papel de representante ilustrado de la Modernidad, su función era –por el perfil estrictamente estatalista del proyecto mismo– prácticamente monopólica.

Hoy la función de “abanderada” de la civilización de la escuela republicana ha prácticamente desaparecido. En muchos países las redes locales de intereses particulares se han debilitado hasta ser casi caricaturas de lo que eran en el pasado y, al mismo tiempo, la red educativa es *una más* de una multiplicidad de redes nacionales e internacionales que se entretajan con la sociedad. La escuela pública compite hoy con la red de circulación de las personas, con la red sanitaria, con la red de prensa escrita, radial y televisiva, con la red de asistencia técnica agrícola en el medio rural, con las redes de los partidos políticos, de los sindicatos, de las cooperativas, con la red de asistencia social, etc., para no mencionar siquiera las nuevas redes vinculadas a las NTIC’s. Hoy ya hay otros “abanderados” mucho más presentes, mucho más poderosos, mucho más atractivos y, en realidad, el maestro no es sino un agente estatal más de los muchos que se vinculan con la sociedad.

Consecuentemente, la legitimidad de la escuela y la del maestro se han transformado: la escuela no es ya una “avanzada” de la civilización en una sociedad bárbara que deba ser colonizada, ni el maestro es ya “El” portador del proyecto civilizatorio. En realidad, la escuela es hoy un servicio público y el maestro un funcionario –de carácter peculiar puesto que cumple con una función socializadora todavía trascendente–, que ha visto trocarse su antigua *vocación civilizadora* por una

previsible *profesionalización funcionarial*, que se desarrolla en un contexto institucional altamente **corporativizado**.<sup>28</sup>

No obstante, a pesar de estas transformaciones, los procesos de aprendizaje orientados desde el maestro y la escolarización continúan siendo altamente significativos para el desarrollo de competencias sociales e intelectuales más complejas, para el desarrollo integral de niños y adolescentes y para el desarrollo de la posibilidad de construir conocimiento relevante. En este sentido, y por más cambios que constatemos, maestro y escuela tendrán por largo rato un lugar singular, y al decir de Gimeno **Sacristán**<sup>29</sup>, no sustituido, en la red de actores y escenarios propios de la cultura.

En segundo lugar, de la descomunal expansión del aparato educativo que mencionáramos, también se han generado consecuencias institucionales. Del brazo de la expansión del sistema se ha producido un aumento proporcional del número de docentes: los puñados de maestros vocacionales que animaron el proyecto de educación popular en el momento fundacional han sido reemplazados por decenas, centenas de miles, o incluso millones de docentes que constituyen una de las corporaciones más poderosas de la sociedad actual y una de la burocracias más complejas de los Estados modernos. De la mano de su profesionalización, la actividad docente se ha poblado de todo tipo de mecanismos de “defensa de intereses” que ya nada tienen que ver con el discurs-

<sup>28</sup> Es aquí donde se engarza, en buena medida, el persistente “malestar docente”, resultado de la nostalgia de una actividad que pretende tener hoy el mismo reconocimiento social que tenía a fines del siglo XIX y principios del XX cuando era, en gran medida, la portadora de un verdadero relato épico, específico, en el seno del Gran Relato de la Construcción Nacional.

<sup>29</sup> Gimeno Sacristán, José: *El alumno como invención*, Ed. Morata. Madrid, 2003.

so fundacional de la escuela. Nuestros sistemas educativos descansan sobre la existencia de una corporación docente de formidables fortalezas que ha asentado sus raíces de poder en la defensa a ultranza del “statu quo” institucional del aparato educativo y que se ha erigido en el principal obstáculo ante cualquier tipo de cambio en la educación. Como en tantos otros ámbitos del aparato estatal moderno, la corporación docente trabaja incansablemente –y a veces legítimamente– en la defensa de sus intereses corporativos, pero la defensa de estos intereses no siempre tiene que ver con los objetivos del proyecto educativo.

Por otra parte, la gestión de un aparato público de semejantes dimensiones ha ido generando una burocracia de características peculiares pero que no escapa ni a las tentaciones clientelísticas del sistema político ni a las rigideces, ineficiencias, sobrecostos y redundancias de cualquier burocracia moderna. Aunque la profesionalización de los docentes ha protegido en algo –y sólo en algunos casos– al sistema educativo del clientelismo partidario proveniente del sistema político, esa misma profesionalización ha tomado modalidades organizativas de tipo sindical que han introducido entre los docentes tanto prácticas clientelísticas de corte sindicalista como un discurso ideológico proveniente del movimiento obrero que poco o nada tiene que ver con los valores originales del proyecto educativo del momento fundacional.

Por último, no es posible dejar de recordar que, en todos los países medianamente desarrollados, los presupuestos destinados a educación constituyen una parte muy significativa del Presupuesto Nacional, hecho que determina que la cuestión de *la gestión* política, financiera y administrativa del aparato educativo se haya transformado en un tema central y particularmente conflictivo dentro de las políticas sociales

gubernamentales.<sup>30</sup> En ese sentido, la educación ha dejado de ser una política pública que concitaba altos grados de consenso en los sistemas políticos y en la población<sup>31</sup> para transformarse en un punto particularmente disputado de la agenda política de los países contemporáneos.

### B.3.3. La transformación del papel cultural de la educación

Cuando nos referíamos a la dimensión “colonizadora” de la escuela republicana poníamos solamente el acento en su carácter de institución “expansiva”. Pero lo que también acompañaba a esta dimensión colonizadora, ahora considerada desde una perspectiva cultural, era la aspiración a construir, como vimos en las palabras de Varela, una “nueva población”, una nueva sociedad, una nueva nación o un nuevo país del que estuviesen desterrados la ignorancia, la indisciplina, los “vicios” y también la inestabilidad política.

El “estado de cosas” debía de ser cambiado por la imposición de la razón, la vigencia de valores tendencialmente universales, la instauración de la ciencia en la vida cotidiana y la puesta en práctica de disciplinas y rutinas radicalmente distintas de aquéllas a las que estaba sometida la “población-objetivo” de entonces. En ese sentido, cada nueva escuela

<sup>30</sup> ¡Cuan lejos estamos del primer capítulo de *Educación popular* de Sarmiento, titulado “De la Renta”, que se destina a estudiar los más diversos sistemas y estrategias de financiamiento existentes en el mundo de la época con la intención de vencer al lector de que el Estado debe, efectivamente, decidirse a destinar un presupuesto específico para la educación pública! Véase, *Op. cit.* pp. 43-74.

<sup>31</sup> Como lo fue desde que se cerró la disputa con la Iglesia, con la generalización de la educación laica, gratuita y obligatoria en algunos países o con la instauración de un *statu quo* que fijó claramente las áreas de influencia educativa de la Iglesia y el Estado respectivamente, en otros.

instaurada hacia fines del siglo XIX, o inicios de XX, era “un baluarte” civilizatorio que se consideraba cercado por un mundo cultural, en más de un sentido “hostil”, ya que la escuela misma tenía, en el fondo, programada su desaparición cultural. No debe entonces sorprender que la escuela republicana haya sido considerada no sólo una “avanzada”, sino también como un “santuario” del que la “barbarie” del mundo exterior debe ser alejada y donde la figura del maestro retoma, algo paradójicamente, algunas de las connotaciones de la figura del cura **párroco**.<sup>32</sup>

Este escenario cultural y ese relacionamiento entre la escuela y la sociedad, a inicios del siglo XXI, resultan ser insostenibles. Toda nueva escuela contemporánea no es sino un eslabón más de un gigantesco aparato burocrático en el cual se imparte profesionalmente una enseñanza standarizada cuyos contenidos “civilizatorios” son ahora mucho más marginales que antaño. La escuela contemporánea ha perdido, también, sus características de “santuario” desde el cual se irradiaba “la civilización” y ha pasado a ser una repartición pública atravesada por todas y cada una de las tensiones internas –características de toda organización burocrática compleja– y externas de la comunidad en la que la escuela está inserta. En sus modalidades actuales, la función cultural de la educación republicana es, simultáneamente, irremplazable e insuficiente. Perdida su gran función civilizatoria en el seno de sociedades ya modernizadas, la educación conserva todavía más o menos claramente la función de socializa-

<sup>32</sup> La literatura ha recogido ampliamente este aspecto en obras como las de Marcel Pagnol, y el cine, particularmente el italiano, ha producido en una serie de films magistrales –y a veces desopilantes– la ambigua oposición entre el maestro de escuela y el cura por el control, en el pequeño pueblo de campaña, “de las mentes” para el primero y “de las almas” para el segundo.

ción primaria, la de establecer disciplinas básicas para la convivencia de niños y jóvenes en la sociedad, la de transmitir orientaciones éticas fundamentales –relativas tanto a lo privado y a lo público– y la de proveer de mecanismos cognitivos y conocimientos básicos en sus distintos niveles institucionales a los distintos tramos etarios de su población. Sin embargo, en las sociedades contemporáneas estas dos últimas funciones ya están siendo fuertemente desafiadas por la influencia de otros actores culturales. Por una parte, la transmisión de las orientaciones éticas de la escuela republicana comienzan a ser directa o indirectamente cuestionadas y relativizadas por la superposición de mensajes provenientes de otros circuitos de difusión cultural; por la otra, la provisión del desarrollo de las capacidades cognitivas y de los conocimientos básicos resulta ser un conjunto de herramientas intelectuales que un sector cada vez más grande de niños y jóvenes puede encontrar en una diversidad creciente de ofertas “educativas” existentes fuera del ámbito educativo formal.

Muy sucintamente es en ese sentido que la escuela republicana pierde sus antiguas funciones culturales monopólicas de “civilizar” a la población. En realidad, asistimos a un proceso de pérdida de terreno cultural de la institución educativa frente a un nuevo modelo de sociedad que ha generado, y desarrolla crecientemente, mecanismos que se pretenden competitivos con la escuela tradicional y que intentan usurpar funciones que, desde la instauración del modelo de escuela republicana, le pertenecían a éste por definición.

#### B.3.4. La obstinada supervivencia del modelo de escuela republicana

Sin embargo, a pesar de los cambios sociales generales por un lado, y de los cambios específicos de la institución esco-

lar originaria por el otro, en esencia la concepción filosófica fundamental de la escuela republicana de hace más de un siglo se obstina en permanecer intacta. La escuela, en muchos sentidos, siguió y sigue siendo la misma y, por lo menos en los países en los que el sistema educativo se conformó en torno a las ideas que mencionáramos más arriba, la lógica última de dichos sistemas se mantuvo.

Son múltiples las evidencias en ese sentido: una sencilla comparación entre la práctica de cualquier profesional o técnico formado a fines del siglo XIX y otro formado a principios del siglo XXI, indica de manera irrefutable que el conocimiento y las técnicas que este último emplea resultarían absolutamente extrañas e ininteligibles para su colega decimonónico, mientras que la actividad de un maestro de escuela continúa, en esencia, siendo la **misma**<sup>33</sup>.

Aunque el ejemplo citado constituya una simplificación algo esquemática, no es menos cierto que algún grado de verosimilitud posee. Ante una sociedad que ha sufrido transformaciones trascendentes y frente a una institución educativa que también ha cambiado –casi seguramente a pesar de ella misma–, todos advertimos que, sin embargo, el discurso último que sostiene y fundamenta a la institución educativa no ha cambiado sustantivamente y que la institución parece aferrarse a las dimensiones más básicas de su proyecto fundacional.

Es seguramente cierto que, desde los años finales del si-

<sup>33</sup> “Se ha dicho que un cirujano del siglo XIX que aterrizara en un quirófano de nuestros días no tendría ni idea de donde se encontraba, mientras que un maestro de ese mismo período que se hallara de repente en un día lectivo actual se limitaría a coger la tiza y seguir la clase donde la hubiese dejado”. Ainscow, Mel; *Desarrollo de escuelas inclusivas*, Ed. Narcea, Madrid, 2001, p.144.



glo XIX a la actualidad, una larga serie de nuevas propuestas educativas y pedagógicas, que trascendían la matriz positivista de la escuela republicana, vieron la luz. La lista de innovaciones intentadas sería muy extensa y van desde la emergencia de la psicología como una nueva ciencia y los intentos de aplicar sus desarrollos a la pedagogía –que son prácticamente contemporáneos con la puesta en marcha del modelo de “educación popular”<sup>34</sup>– y el desarrollo del “behaviorismo” –Thorndike, Watson, Skinner–, pasando por la monumental obra de Jean Piaget y sus ramificaciones en las teorías “cognitivas” –Bandura, Walters, Flavell, Brown–, “constructivistas” –Bartlett, Goodman– y culturalistas –Rogoff, Bruner, Gardner–, por las críticas ultra-politizadas contra la “escuela capitalista” de los años 1968 y por las pedagogías “activas” y hasta por algunos detonantes desarrollos que pretenden anunciar el fin de la educación<sup>35</sup> en los últimos años. Sin embargo, por razones que seguramente merecen un análisis mucho más cuidadoso que el que podemos desarrollar aquí, lo cierto es que el fundamento último de la escuela republicana resistió todos y cada uno de los intentos de revisión de sus principios fundamentales<sup>36</sup>. Algunas propuestas fueron simples modas, otras se instalaron en las discusiones de los pedagogos, otras se imple-

<sup>34</sup> Willian James, y en especial sus seguidores, así como John Dewey, plantean desde el inicio una fuerte preocupación por la construcción de una pedagogía “científica” basada en la psicología. Para una buena visión de la historia de los intentos de dotar a la educación de una base científica en los EE.UU., véase *An Elusive Science: The troubling history of Education research*, Condliffe Lagemann, Ellen; Chicago, 2000.

<sup>35</sup> Véase: Postman, Neil: *The End of Education*, Ed. Vintage Books, New York, 1995.

<sup>36</sup> Sobre la resistencias del sistema educativo tradicional a las innovaciones pedagógicas véase también Tedesco, Juan Carlos, *Op. cit.* pp. 46-48.

mentaron pero no trascendieron la etapa experimental y otras, implementadas, terminaron siendo fagocitadas en las aulas por la rutina institucional de sistemas educativos que parecen estar matizados para cambiar gran parte de sus características y atributos secundarios conservando intactos sus fundamentos filosóficos más importantes.

### III. A modo de conclusión sobre la “governabilidad” de los sistemas educativos

Si el camino que hemos recorrido hasta aquí refleja con relativa objetividad lo que ha sucedido en la sociedad moderna, en la escuela y entre la sociedad y la escuela en el último siglo, una primera constatación parece imponerse: la acumulación de “problemas” que enfrentan nuestros sistemas educativos tiene en primer lugar que ver con la urgente necesidad de pensar una educación para las sociedades en las que efectivamente vivimos, una educación para educar a los niños y jóvenes que efectivamente tenemos, una educación para resolver las demandas sociales, políticas, culturales y productivas que efectivamente recibimos de la sociedad.

Aunque admitamos que los problemas contemporáneos de nuestra educación puedan ser calificados como problemas de “*governabilidad*” –y ello en la medida en que muchos de los problemas que enfrentamos se presentan como dificultades para operar democráticamente los sistemas educativos–, no es posible ignorar que lo que cabría llamar, a la vieja usanza, “la cuestión educativa” en las sociedades contemporáneas, tiene en primer lugar que ver con una suerte de *inadecuación entre el modelo escolar que heredamos y la sociedad que nos rodea*.

Esta aseveración no debería ser recargada de sentidos ni “sobreléida” más allá de lo que se limita a afirmar. No constituye una condena de la escuela republicana tradicional puesto que ese proyecto, no solamente se desarrolló, sino que, explícitamente, logró sus objetivos históricos. Tampoco constituye una convocatoria a “revolucionar” la escuela que heredamos, puesto que el sistema educativo que tenemos es el único punto de partida que podemos utilizar para imaginar y construir el futuro educativo de nuestros países. En realidad, lo que queremos afirmar es que cualquier análisis de la problemática educativa contemporánea debe partir de la más clara conciencia de la mencionada *inadecuación* entre el modelo educativo que tenemos y las peculiares características de las sociedades contemporáneas.

Si, efectivamente, nuestra educación contemporánea plantea problemas de “*governabilidad*”, la primera razón de ser de éstos no radica en los argumentos que más comúnmente se esgrimen. No solamente no se derivan de las distintas propuestas de inspiración “*neoliberal*”; tampoco tienen que ver con las bajas remuneraciones de los docentes, con la relativa escasez de recursos materiales en los locales educativos, con las nuevas orientaciones de la teoría pedagógica, con el “escaso” capital cultural de los docentes, con el impacto cultural de la televisión y las nuevas tecnologías o con una particular malevolencia de los gobiernos para con el sector, o con cualquier otro argumento de ese tipo. En realidad, todos y cada uno de estos argumentos se hacen presentes, y se esgrimen como explicaciones, precisamente porque no son sino síntomas de lo que entendemos es la gran cuestión de fondo que todavía nos aqueja.

Las propuestas neo-liberales desarrolladas tuvieron el limitado impacto que tuvieron en nuestros sistemas educati-

vos porque, efectivamente, se presentaron como intentos de readecuar la educación a la sociedad del presente. Las bajas remuneraciones docentes tienen una fuerte correlación con la descomunal expansión de un sistema educativo cuya modalidad de financiamiento fue concebida cuando sus dimensiones eran infinitamente más modestas. Por su parte, la escasez relativa de recursos materiales de las escuelas también tiene que ver con la dimensión del sistema y, al mismo tiempo, con la limitada capacidad de gestión casi siempre relativamente centralizada de miles y miles de locales a lo largo y a lo ancho de nuestros países. Las nuevas orientaciones de la teoría pedagógica puede que resulten inapropiadas, pero ello no es atribuible a una peculiar ceguera de los pedagogos contemporáneos: más bien deberían reenviarnos a la inmensa dificultad que implica construir una propuesta pedagógica para una educación futura de la cual desconocemos el modelo cultural apropiado en el seno de un marco institucional regido por objetivos ya superados. Al mismo tiempo, el supuesto “escaso” capital cultural de los docentes de hoy no es sino una hipótesis de difícil demostración que, en todo caso, revela la supervivencia de una fuerte idealización del antiguo maestro de la escuela republicana. Por su parte, la demonización de la influencia de la televisión y demás tecnologías aparece, simultáneamente, como un intento de negación de una realidad irreversible y como un reflejo conservador similar a aquél que esgrimieron, en su momento, las comunidades locales que vieron, en el despliegue del ferrocarril sobre el territorio nacional, la llegada de todos “los males” de la civilización.

Las transformaciones sociales que hemos mencionado, las diferentes y cada vez más amplias funciones que se pretenden adjudicar a la escuela en el proceso de “socializa-

ción” de niños y jóvenes, sobre todo en las últimas décadas, no son ajenas a una sensación de “fracaso” en el cumplimiento de innumerables objetivos de una escuela que se ha tornado en depositaria de funciones sociales que van mucho más allá de las que imaginó el proyecto fundacional.

En resumen creemos que todos y cada uno de estos –y otros– argumentos que no dejan de esgrimirse ante las dificultades de “governabilidad” de la educación actual sólo adquieren sentido porque, al menos hasta hoy, carecemos de un proyecto educativo realmente pertinente y con capacidad de dar las respuestas adecuadas a las necesidades educativas de las sociedades del siglo XXI. Este panorama introduce, en realidad, un nuevo desafío en la búsqueda de la gobernabilidad de la educación: la necesaria redefinición de cuáles han de ser los límites de “la educabilidad”<sup>37</sup> de la que la escuela puede hacerse cargo.

<sup>37</sup> López, Néstor; Tedesco, Juan Carlos: *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes de América Latina* documento en el marco del Proyecto “Educación, reforma y equidad en los países de los Andes y Cono Sur”, IIPE-UNESCO Buenos Aires, 2002; y López, Néstor: *Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad*. Documento en el marco del Foro Equidad y educación Básica. OEI. Buenos Aires, 2004.

## Bibliografía

- Achard, Diego; Flores, Manuel: *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina*; Ed. Pnud-FCE, México, 1997.
- Ainscow, Mel: *Desarrollo de escuelas inclusivas*, Ed. Narcea, Madrid. 2001.
- Anastasia, Luis: *José Pedro Varela: Educación y República de Autogestión*, Ed. del Mar; Montevideo, 1974.
- Barrán, José Pedro: *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*, 2 Tomos, Ed. Banca Oriental-FHyC, Montevideo, 1990.
- Barrán, José Pedro; Caetano, Gerardo; Porzecanski, Teresa, et al.: *Historias de la vida privada en el Uruguay*, 3 Tomos, Ed. Taurus, Montevideo-Buenos Aires- Santiago de Chile, 1996.
- Compte, Auguste: *Discours sur l'ensemble du positivisme*, 1849, Ed. Société positive internationale, Paris, 1890.
- Condliffe Lagemann, Ellen: *An Elusive Science: The troubling history of Education Research*, Ed. Univ. of Chicago Press, Chicago, 2000.
- Coriat, Benjamín: *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*, Ed. Siglo XXI, Madrid, 1982.
- Coriat, Benjamín: *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*, Ed. Siglo XXI, Madrid - México, 1992.
- Durkheim, Emile: *Education et Sociologie*, Ed. Alcan-PUF, Paris, 1922-1999.
- Ferry, Jules; *Discours à l'Association Philotechnique*, 25 de noviembre de 1890.
- Gimeno Sacristán, José: *El alumno como invención*, Ed. Morata. Madrid, 2003.
- Lelièvre, Claude: *Jules Ferry, La République Educatrice*; Ed. Hachette, Paris, 1999.
- López, Néstor; Tedesco, Juan Carlos: *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes de América Latina*, Documento presentado en el marco del Proyecto. Educación, reforma y equidad en los países de los Andes y Cono Sur"; IIPE-UNESCO Buenos Aires, 2002.

López, Néstor: *Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad*. Documento presentado en el marco del Foro Equidad y Educación Básica. OEI. Buenos Aires, 2004.

Peters, Guy et al.: *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la Nueva gestión pública*, Ed. Banda Oriental-I.C.P.-Facultad de Ciencias Sociales- Embajada de los EEUU, Montevideo. Uruguay, 2003.

Postman, Neil: *The End of Education*, Ed. Vintage Books, New York, 1995.

Rothschild, Emma: *Economics Sentiments: Adam Smith, Condorcet ant the Enlightenment*, Ed. Harvard Univ. Press, 2001.

Sarmiento, Domingo Faustino: *Educación Popular*, Ed. Lautaro, Buenos Aires, Argentina. 1949.

Tedesco, Juan Carlos: *El Nuevo Pacto Educativo*, Ed. Anaya, Madrid, 1995.

Varela, José Pedro: *La Legislación Escolar*, Tomo 1. p. 35, Montevideo. 1876.

Varela, José Pedro: *La Educación del Pueblo*, Ed. LEA, Montevideo, s/f.





# Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión

María del Carmen Feijoó

## Introducción

La cuestión de la gobernabilidad de los sistemas educativos es relativamente novedosa como tema de investigación y de debate entre expertos, planificadores y políticos de la región. Extensión de otro que tiene por lo menos tres décadas de historia –el de la gobernabilidad de los sistemas políticos–, éste expresa las preocupaciones que el mapa del desarrollo regional ha puesto en la agenda de largo plazo de los que se preocupan por el destino de la región y de sus habitantes. Inicialmente ligado a la cuestión de los regímenes políticos autoritarios y sus transiciones a la democracia, que afectaron a América Latina en los años setenta, relacionado después con el impacto socioeconómico que generó la década perdida, profundizado el interés por los efectos negativos que agregó la fase del neoliberalismo salvaje, el tema de la gobernabilidad fue progresivamente mutando en tema de governance, buen gobierno o gobernanza como se la llama ahora. En síntesis, su foco está dirigido a indagar sobre el impacto que tienen las cambiantes condiciones socioeconómicas y políticas de la región y sus instituciones en términos de constituirse en obstáculos o facilitadores de la acción de los regímenes de gobierno en su capacidad de representar y garantizar el cumplimiento de los derechos de la población que los ha votado,

para la implementación de mandatos específicos. Ciertamente, ha habido experiencia empírica de que la cuestión de la gobernabilidad debe plantearse y preguntarse legítimamente por la cuestión de cuánta pobreza aguanta la democracia, tal como se lo preguntó Carlos Fuentes en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague en el año 1994. Aún más, es pertinente profundizar el cuestionamiento del escritor preguntándonos también qué democracia aguanta la pobreza teniendo en cuenta la existencia de los círculos de condicionamiento mutuo que, al no ser resueltos, produjeron eventos como el Caracazo a finales de los ochenta en Venezuela, el *empeachment* a Collor de Mello en Brasil, el derrocamiento y fuga de Fujimori en Perú, la caída del gobierno de De la Rúa en la Argentina, más recientemente el de Sánchez de Losada en Bolivia. También se ha visto como amenaza a la gobernabilidad la explosión de acción colectiva que estuvo detrás de todos estos eventos, como modelos de participación popular que se escapan de cauce.

Desde la perspectiva del siglo XXI con la que, a distancia, podemos mirar ahora los controversiales y conflictivos últimos treinta años del siglo XX, el tema de la gobernabilidad se emparenta con otro tan estratégico como el que se refiere al grado de adhesión que tienen las poblaciones a sistemas políticos e institucionales que garantizan el acceso a la democracia pero postergan *sine die* la acción de satisfacción de los derechos. En este sentido, la cuestión de la gobernabilidad se ha ido extrapolando a diversos aspectos de la vida pública en la que el Estado –denominado por algunos Estado de malestar– y su aparato institucional deben estar presentes en la sociedad como garantes de la satisfacción de un conjunto de derechos básicos que las constituciones políticas de la región garantizan de manera inequívoca.

En un sentido, los eventos que rápidamente reseñamos indican que estos estallidos de pedidos de satisfacción de demandas y de participación estuvieron presentes en todos los espacios públicos de todos los países –cada uno amortiguado o asordinado a su manera– en que esta conflictiva relación sociedad-Estado se ha puesto en contacto en el juego social, constituyendo también solicitudes de mayor y mejor gobernabilidad. Pero esta amortiguación o estallido no fue homogéneo y estuvo, a su vez, configurado o modelado por los rasgos específicos del área institucional/sectorial en que el conflicto se manifestó como síntoma de malestares más profundos. Pese a los drásticos cambios acaecidos en el escenario social, algunas áreas fueron más resilientes al cambio, mientras que, en otras, se produjeron dramáticas transformaciones. Entre estas últimas, toda la regulación referida al mundo del trabajo, que en su caída desprotegió a amplias masas de trabajadores integrados; la dirigida a la seguridad social, que hipotecó el futuro de millones de personas de la tercera edad que, al final de sus días, se encontraron con radicales cambios en las reglas del juego que los abandonaban a su destino; la salud, privatizada o arancelada, dejando fuera de cobertura a importantes sectores de población y que, en muchos países, también afectó a la educación. Pese a esto, y como resultado de cambios de diseño, muchos indicadores de las condiciones de vida de las poblaciones de la región fueron mejorando, aunque las poblaciones se hayan sentido “peor” en un nuevo contexto en el que de nuevas maneras se garantizaba la satisfacción de las viejas necesidades, mejoramiento que no parecía ni parece capaz de compensar la pérdida de un mundo y que se expresa hoy en los niveles de insatisfacción con los escenarios democráticos.

En fin, se trata de innovaciones que tuvieron como primer resultado foguear la protesta social. Pero hubo ámbitos institucionales que pudieron preservarse de esta tormenta, entre ellos, la educación, entendida a la vez como derecho constitucional y servicio público, esperanza de un mundo mejor, adquisición de competencias de carácter instrumental, formación para un futuro mejor que el de los padres en un estratégico sueño para las mayorías populares como lo es el de alcanzar o consolidar procesos de movilidad social ascendente en el cual el incremento del nivel educativo es un componente clave. Sin duda, han sido aspectos ligados con dimensiones simbólicas y de legitimación los que permitieron que en estos escenarios de incerteza, la educación siguiera siendo un faro luminoso. Pero los cambios que tuvieron lugar en el contexto, en la ideología hegemónica, en las condiciones de vida, afectaron todos los órdenes institucionales independientemente de cuánto fuera cada uno de ellos alcanzado por el cambio. Por eso, el tema de la gobernabilidad, la búsqueda de respuesta a la pregunta “cómo se gobierna mejor lo que se hace”, se fue extendiendo prácticamente a todas las áreas de actividad en las que el Estado tiene participación directa o indirecta.

Por esto y por otras características propias del sector, el tema de la gobernabilidad también va camino de convertirse en un nuevo *issue* de los sistemas educativos, en parte porque este escenario no puede dejar de interrogarse a sí mismo sobre el impacto que producen los cambios antedichos que tuvieron lugar en la región; en parte, también, porque aunque con la estructura y modalidad de gestión decisional que los caracterizaba, si bien pudieron contribuir al avance del desarrollo social de la región, su forma parece haber encontrado un techo de funcionamiento. Por ello, la

revisión de las cuestiones de la gobernabilidad y de los problemas concretos de los sistemas educativos debe hacerse partiendo de una evidencia, la de que pese a todas las transformaciones políticas, sociales y económicas que ha tenido la región, el nivel educativo –como dicen para Francia Baudelot y Establet (1989)– siguió creciendo. Pero también parece resultar evidente hasta para un observador ingenuo que esta modalidad expansiva ha encontrado un techo y que, para seguir adelante mejorando en cobertura y calidad, es necesario plantearse otro tipo de cuestiones que vayan más allá del sostenimiento y ampliación cuantitativos de sistemas que ya no parecen ser capaces de reinventarse a sí mismos sin un rediseño de fondo de sus modalidades de organización y funcionamiento. Y justamente de esto se trata hoy cuando se discute el problema de la gobernabilidad de los sistemas educativos. Lo que se discute es, en realidad, la capacidad que los sistemas educativos del siglo XIX pueden tener en persistir en su mejor desempeño y la orientación de una reingeniería posible en el siglo XXI. Pero esta discusión requiere, en primer lugar, plantearse algunos temas que sólo pueden tomarse por supuestos ante una percepción acrítica de la cuestión.

Discutiremos a continuación cómo perciben el sistema educativo los actores que integran las comunidades educativas, cómo se lo gobierna, qué sucede en contextos dinámicos de cambio y condiciones de estabilidad, quiénes son los otros actores que pueden incorporarse a una alianza educadora y, finalmente, algunas iniciativas que en función de estas caracterizaciones podrían ser discutidas con el objetivo de mejorar la gobernabilidad de los sistemas.

## 1. Cómo se percibe el sistema

En primer lugar, hablar de la gobernabilidad de los sistemas tiene un supuesto muy fuerte: la hipótesis de que existe algo como el sistema educativo, perceptible en la experiencia cotidiana de los actores. Porque, en verdad, dicha noción abstracta por su nivel de agregación, distante de una captación empírica concreta, es todavía tema de los especialistas de la educación –y no de sus agentes o efectores o de las poblaciones que, crecientemente, acceden a ellos– y, tal vez, el término no tiene correlato con lo que éstos experimentan en la vida de todos los días. Se ha dicho muchas veces que ello es, en un sentido, efecto no deseado de la escala y que es esta escala la que impide o dificulta la percepción de su totalidad. Y como la definición de sistema incluye la articulación de un todo con las partes y la existencia de modelos mutuos de articulación y transformación, la ausencia de este registro parece constituirse en un fuerte obstáculo para pensar políticas de cambio y de gestión de los mismos aun manteniendo la mayor fidelidad con el diseño general en el que se encuentran hoy configurados.

Cabe preguntarse entonces qué es lo observable de un sistema educativo concreto. Supongamos, para empezar, la existencia de un conjunto de actos simbólicos que incluyen desde la llegada a la escuela, el timbre, el izamiento de la bandera y la entrada a las aulas. La libertad de los docentes en la sala de clases y la ficción de la supervisión. La oferta desagregada en un mismo espacio territorial, sin conexiones. La carrera educativa por ciclos y niveles, centrada solamente en el alumno y difícil de visualizar como conjunto. La carrera profesional centrada en el docente, dirigida a maximizar su rendimiento y su “retorno” individual, con dificultad para

generar entornos y sinergias más productivas. La esperanza de los padres y de la sociedad como clave de ciudadanía y éxito. Pero a esta yuxtaposición de elementos, solamente fragmentos de muchos otros cuya enumeración podría ser mucho más extensa, sólo por buena voluntad o *wishful thinking* podríamos denominar sistema, es más, ni siquiera constituyen un *proxy* de sistema. Porque lo que falta, justamente, en la perspectiva que tienen los múltiples actores es esa noción misma. En una investigación cualitativa de fines de la década de los ochenta (Feijoó, 2003) señalábamos que la experiencia cotidiana de los padres y alumnos de eso que llamamos sistema era sustituido por la existencia de una relación diádica que los padres y alumnos llamaban “la maestra que le tocó a mi chico” y los maestros “el curso que me tocó este año”, situación que hacía que, frente a esta realidad, ni unos ni otros tuviesen ningún tipo de estrategia proactiva más que la de la espera, esto es, la de la esperanza de que al año siguiente las cosas cambiaran. ¿Por qué? Probablemente porque pensaban que era un resultado “natural” de las condiciones de gobierno del servicio, ni que se pudiera intervenir para modificar ese estado de cosas. Así, el sistema como conjunto de partes interconectadas en el que la intervención sobre uno de sus elementos produce cambios en los otros, parece resultar inadecuada para caracterizar la percepción que se registra de la vida en las escuelas.

A partir de esta realidad diádica entre distintos grupos de sujetos, los actores configuran su experiencia y su lectura sólo sobre la parcela reducida de la realidad que les toca confrontar. Y la lectura de la parte sustituye la lectura del todo o, en el mejor de los casos, se extrapola al conjunto. Salvo la comparación con la escuela de la otra cuadra, tal vez mejor o peor, el sistema es como era lo esencial para Antoine de

Saint-Exupery, invisible a los ojos. Desde el punto de vista de los problemas de la gobernabilidad, esto implica el desafío de tener que diseñar un tipo de oferta de un servicio en el que los actores son portadores de grados de autoconciencia y autonomía muy diversos. A lo mejor no sea sorprendente y algunos autores señalan que la dificultad proviene del hecho de que la idea de sistema es la traslación de una noción decimonónica de funcionamiento de una estructura claramente superada a una época en la cual la conducción sistema-céntrica ha sido dejada crecientemente de lado en los hechos, entre otras cosas, por las dificultades que implica su gestión, siendo sustituida por perspectivas con foco en las instituciones que hacen, ahora programáticamente y no por default, de cada escuela un mundo. Tal vez, cada escuela haya sido siempre un mundo, la diferencia es que ahora esta cosmovisión adquiere mayor legitimidad en la medida en que el perfil del todo se desdibuja cuanto más se agranda. Piénsese esta situación en contraposición con el sistema creado por Domingo F. Sarmiento, que inventó un *modus operandi* para cuando había sólo cien escuelas y que en lo esencial mantiene hoy sus mismas características para otro que, en el país, tiene cincuenta mil instituciones y dieciséis mil en la provincia de Buenos Aires. En esa dirección Cecilia Braslavsky (1999) señala: “El uso del termino ‘sistema’ reconoce ya más de trescientos años de historia. Hace referencia a la existencia de una totalidad en la cual se pueden discriminar al menos dos partes que se complementan entre sí a partir de una forma elemental. Implica también que esa totalidad pueda ser percibida como tal y que en ella se identifiquen relaciones de interacción, integración, interpenetración e interdependencia, por lo general en torno a ejes verticales y horizontales. En realidad, hace décadas que los sistemas educativos no cum-



plen con las características inherentes a la definición de sistemas, en particular con la complementariedad y con la interacción y la interpenetración de sus partes en ejes horizontales y verticales". Por esto, aun cuando crecieran las escuelas autónomas, quedaría en pie el problema de preguntarse si habría alguna relación entre ellas y qué tipos de relaciones se configurarían. En fin, si cada escuela quedara apresada en su mundo o tenderían a relacionarse vía redes de escuelas como camino a la superación de la fragmentación.

Pero, desde el punto de vista de la gobernabilidad, el hecho de que lo que caracteriza esa visión del funcionamiento del conjunto sea la ausencia también revierte sobre la constitución y la práctica de los actores en relación con el orden estatal que funda la escuela. Aunque detrás y como soporte material de la misma esté el Estado que constituye el telón de fondo y la garantía de su funcionamiento, con sus recursos, muchos o pocos, a tiempo o tardíamente, su contribución a la vida de los sistemas se nota sólo cuando faltan las tizas y nunca se relaciona con la llegada sistemática de los cheques todos los fines de mes. Así, en ese vacío institucional, la ausencia del Estado es sustituida por la de algunas figuras emblemáticas como la directora y, a veces, el personal de supervisión o la portera; en muchos casos, la figura permanente frente a la rotación estatutaria del personal docente. En cambio, esta difuminación de la percepción del Estado como actor principal se atenúa paradójicamente cuando se introducen modificaciones –como las reformas o transformaciones educativas que fueron comunes a la región en la década de los noventa– las que, al alterar la vida de las instituciones, alteraron también las de las familias. Otros actores, en cambio, que se reconocen en sus prácticas sobredeterminados por el rol que el Estado juega, son aquellos que

piensan que poco es lo que se puede hacer. En general, este grupo, integrado por docentes en su carácter de afiliados sindicales, termina colocando el análisis de sus prácticas y experiencias en un marco determinista; aquí la presencia de un hipersistema que expresa al Estado y las relaciones de dominio de clase o de instituciones al interior del mismo termina bloqueando hasta la mera voluntad de toda iniciativa de cambio, excepto al nivel del aula, donde se siguen gestando miles y miles de transformaciones de las que queda poco registro. En este abordaje, de fuerte tinte reproductivista, el que no cambia todo no cambia nada y la reforma de los sistemas educativos puede ser sólo posible como consecuencia de intervenciones en otros niveles de configuración del poder cuyos efectos virtuosos se extenderán al ámbito educativo. Y, aunque parezca contradictorio, ambas posturas tienen algo de razón. Pues es tanto la ausencia de sistema como el exceso del mismo lo que termina bloqueando a los actores. O como señala Cecilia Braslavsky: “En definitiva, los actores parecen demandar la reinención de un sistema en cuyo seno no haya impedimentos para la creatividad pedagógica en cada institución, pero que sea un sistema al fin”.

## **2. ¿Cómo se gobierna el sistema? ¿Cuáles son esos actores a los que se debe gobernar?**

La pregunta es, entonces, ¿cómo se gobierna una estructura que no es claramente percibida por los gobernados? El contexto de debilidad estructural que acabamos de describir hace crecer a actores que, en dos sentidos, ocupan espacios vacíos de significación aunque llenos de normas cuya pertinencia o legitimidad se suscribe canónicamente o no se respeta.

Esta situación de debilidad, repetimos, genera un contexto apto para que frente a la obliteración del sistema se multipliquen los actores y los intereses particulares de los actores. Intereses cuyo altísimo grado de legitimidad surge del hecho de que son ellos los que están todo el día al frente de las escuelas, los que garantizan la infraestructura, atienden comedores, limpian baños y los que enseñan. Sería este un contexto ideal para que anidase la anomia: mucha regla que no se sabe bien de dónde y por qué viene, y que no muchos están dispuestos a cumplir, reemplazándola por múltiples gestos cotidianos –lo que llamamos las prácticas escolares– que proveen lo que el sistema no da o “baja” aunque no se lo pida pero que, generalmente, no se considera útil. Tal vez el ritualismo de la profesión docente sea el camino para encontrar los anclajes prácticos e identitarios en el marco de un sistema que no derrama de por sí un mensaje unívoco ni una clara división de tareas. En ese sistema comunicacional de dos vías, precaria topología de la vida escolar en la que no hay centro sino sólo “arriba” y “abajo”, ¿habrá algún punto de intersección entre esos dos caminos por los que se circula, para propiciar un encuentro entre ambos movimientos, el que “sube” y el que “baja”?

Parece casi obvio reiterar que en ese no-sistema proliferan las reglas formales. Todo está exasperadamente descrito en los diversos estatutos escolares y, tal vez, esa excesiva regulación tenga detrás el supuesto de su incumplimiento sustantivo. Y, de las reglas que se cumplen, muchas se vacían de sentido en la práctica. Por poner sólo un ejemplo, una de las que podría ser clave en el mejoramiento de la gestión, la calificación docente anual de desempeño que termina resultando inútil en su incapacidad de calificar a los docentes con menos del diez del máximo desempeño. No porque todos

sean excelentes sino por lo difícil que es justificar que el puntaje de alguno sea parte de ese modelo.

Claro que este es un contexto propicio para que ingrese con enorme fuerza la filosofía de la autonomía escolar, la cual, de alguna manera, con justicia o no, trata de hacerse cargo de lo que se percibe como abandono estatal de hecho en el registro de la vida cotidiana y que promueve una postura que intenta recuperar todo el poder para las escuelas. Sólo que la introducción de este pensamiento se inserta en un contexto histórico dominado por posturas neoliberales que promueven la autonomía para avanzar después en el desentendimiento estatal con el cumplimiento de los preceptos constitucionales. Con la amenaza agazapada de que lo necesario es, en realidad, mucho menos Estado y mucho más mercado, mientras que en otros casos, ingenuamente, la autonomía remonta a la creación de miles de Sumerhill que podrían retomar potencialmente la tradición utópica de una educación libertaria. Esto es, como F. Dubet titula en la conferencia inaugural de este seminario, el dilema entre mutaciones institucionales y/o neoliberalismo.

En ese vacío, los sindicatos docentes desempeñan el rol más parecido posible al del Estado. Ellos simbolizan la vida escolar desempeñando el papel de representación colectiva de sus intereses, y están crecientemente presentes a medida que la actividad se profesionaliza como una tarea más que los iguala con los/las otros servidores del Estado, con un discurso cuya potencia surge de la capacidad de intersectar lo que pasa en la vida de la escuela con el afuera y con la constitución de nuevos sujetos sociales, los trabajadores de la educación, que cada vez creen menos –por suerte– que la escuela sea el segundo hogar y la maestra la segunda madre. El sindicato ayuda al docente a interpretar un mundo en rápida mu-

tación y a la vez articula la defensa de sus intereses. Si hay una fuente de identidad proactiva es la que generan al facilitar la constitución de un lazo social entre las distintas identidades que componen el caleidoscopio de subjetividades de su vida: docentes abnegados, trabajadores mal pagados, ciudadanos con distintas ideologías que encuentran un principio de cierre de la diversidad a partir de esta plataforma integradora. Por eso dice F. Dubet que en Francia la escuela parece escapar a la acción política porque aunque en un 90% los docentes se consideran de izquierda, ninguna acción política de cambio puede operarse sobre ella, ya que, convertida la ideología en teología, su capacidad de veto frente a la transformación de la estructura es prácticamente infinita y les permite, ni más ni menos, generar un bloqueo religioso de las iniciativas de cambio (Dubet, 2003). Algo similar a la situación que enfrentaba en noviembre de 2003, en el momento del seminario, el recientemente elegido alcalde de Bogotá, Lucho Garzón, quien, aun habiendo sido elegido por una fracción de izquierda, enfrentaba su primer conflicto con ella misma, que se oponía al incremento del número de alumnos por aula.

Pero ellos son sólo uno de los actores: hay otros no organizados ya que no hay sindicatos de padres ni mucho menos de niños y las autoridades tienen un papel difuso en la vida escolar. Seguro que al llegar a una escuela se encontrará a la entrada la cartelera actualizada del gremio; no es fácil, sin embargo, encontrar la presencia material de la autoridad de la institución o la del sistema. Cuando ésta se expresa, lo hace vía los símbolos de la vida escolar que miran para adentro: el calendario y las efemérides, los affiches, los avisos de programas y políticas. Pero ese papelerío de la administración escolar es papelerío sin alma: carece de los actores que en el ámbito de cada escuela le den sentido y alien-

to al mensaje, que lo apropien. Hay aquí una difícil barrera que superar: la de establecer cómo hace el sistema para llegar a la vida de la escuela de todos los días. Es curioso cómo, en un contexto en el que se demanda fuertemente la necesidad de tener una “autoridad social”, nadie reclame una similar educativa: ¿será que se supone que ella existe porque existe el sistema? ¿O será que tras tantos años de ausencia tal vez ya no se la considere necesaria? Como con frecuencia se dice con cierto estupor en la cúpula, “las clases comenzarían igual aunque no se dictara la resolución de inicio”. Cuestión que habla de inercias, en este caso, que entre otras cosas preservaron el funcionamiento de las escuelas en momentos de peligro institucional para la ciudadanía, tan graves como lo fue en nuestro país el imperio del Terrorismo de Estado del que las escuelas se vieron un poco más protegidas que otros órdenes institucionales por la misma acción de ese movimiento y por la resistencia de prácticamente el conjunto de sus actores.

Entre los otros pocos actores, están también los padres, que participan en las cooperadoras o movimientos de cooperadores del nivel local, entre los que generalmente se autoseleccionan aquellos que son homólogos o espejo de la escuela. No es menor este tema en un contexto en el que padres y docentes, como en el caso argentino, han sufrido el mismo proceso de desplome social de pobreza por ingresos. Y los chicos, como ya hemos dicho, carecen de estructuras de representación. Es paradójico que sea la voz de sus intereses la única ausente en la escuela y que se crea que la misma puede ser impostada por la de los adultos, cuestión que ameritaría mayor discusión en escuelas en las que un casi 80% de niños bajo la línea de pobreza han perdido su infancia y son socialmente adultos prematuros. Los actores establecen

alianzas en el nivel local, donde trabajosamente se articulan culturas políticas y sociales diferentes en las que termina dominando la que se considera más neutra o más universalista: la escolar, cuyo peso relativo es eficaz aunque inhibidor del desarrollo de otras que expresen no sólo el predominio de la institución escolar sino la multiplicidad de intereses de distintos actores. Y esto va junto con la escasa capacidad de participación del nivel local sobre la cuestión escolar, resultado probable de que la prestación del servicio es percibida como un paquete “llave en mano” que proviene de “arriba” y sobre el cual hay pocas probabilidades de incidir.

En la sociedad de la revolución de la tecnología de la información y del conocimiento no se puede dejar de considerar el rol que desempeñan los medios de comunicación de masas como hilo conductor de la presentación pública de lo que pasa en la escuela, en fin, como otro actor más, siempre preparados para captar las situaciones de denuncia de los déficits ciertos que tienen las instituciones pues son el mejor atajo para lograr la atención de la opinión pública: el llamado de atención sobre los baños tapados, la falta de bancos, o las dificultades en la provisión de agua generan contenidos políticamente correctos para alertarla. Falta, en cambio, la voluntad de discutir los problemas de la educación atendiendo a la complejidad de los mismos y a la propia responsabilidad que tiene el mensaje de los medios generando voluntades educativas o pasatistas. Claro que la culpa no es de ellos, pero no pueden considerarse actores externos dado su impacto sobre millones y millones de estudiantes y el hecho de evadir las discusiones menos espectaculares pero más profundas atinentes al sistema y a las instituciones escolares.

### 3. Estabilidad y cambio

Va de suyo que, aun con limitaciones, esta configuración del sistema y de su gobernabilidad es más viable en un contexto de estabilidad relativa. Pero el mundo exterior estalló, en Argentina y en varios países de la región, y frente al estallido de la crisis no hay actor social al margen de su impacto. Además de la pobreza, en el caso argentino, es necesario destacar el fuerte proceso de cambio de identidades que se produjo como consecuencia del shock de reestructuración social. El ser maestro, el ser padre, el ser alumno ya no es lo que era y en el desplome de la estructura social docentes de escuelas populares –la mayoría, así como los padres– se encuentran cada vez más cerca unos de otros. Se ha roto la asimetría que provenía no tanto de una diferente extracción de clase como de la existencia de un prestigio profesional diferenciador y hoy, todos, son más parecidos, más pobres. El docente, como nos han dicho recientemente en una investigación del IPE - UNESCO Buenos Aires, tiene que lidiar a la vez con la pobreza de sus alumnos y su propia pobreza pero, sobre todo, ve en la vida de los alumnos más pobres una prefiguración de su creciente empobrecimiento futuro (Feijoó y Corbetta, en prensa). Por otra parte, aun aquellos que son docentes no pobres de escuelas no pobres tienen también una pelea desigual contra el acceso a recursos en hogares privilegiados de los que no siempre disponen en la escuela. Terrible asimetría que pone en cuestión el rol del maestro en el aula ya que él mismo no puede alcanzar en su hogar aquellas tecnologías que sí alcanzan sus pocos alumnos no pobres en sus hogares.

Perdida la relación asimétrica, ésta se ha convertido ahora en especular. Nos decían recientemente en una escue-



la que hasta en la vestimenta esa desigualdad se ha desdibujado: ahora las maestras van de pantalones vaqueros, lo mismo que sus propios alumnos pobres, porque eso es lo que les permite su presupuesto familiar. No es necesario señalar que no es nuestra intención promover crecientes niveles de asimetría y, menos, de desigualdad, sino que estamos preguntándonos acerca de los efectos que tiene la pérdida de su prestigio social planteándolo como un problema adicional en términos de gobernabilidad. Por otra parte, esos padres empobrecidos demandan a la escuela lo que no pueden demandar a otras instituciones sociales reforzando su presión sobre ella. Así, la institución escolar queda en pie como un iceberg cuyo 10% visible representa lo que queda de la vieja sociedad, mientras el 90% restante representa lo que no sabemos de la nueva.

Este cambio en el escenario social impacta fuertemente sobre la escuela. Y, aunque con potencialidad para el cambio en el mediano plazo, en el corto estas mutaciones sociales fortalecen las barreras institucionales replegando la práctica de los actores sobre lo ya conocido. Aunque entren a ella nuevas demandas culturales de reconocimiento de la diversidad, de mayor tolerancia, pero cuyos límites no se encuentran claros cuando deben definir qué hacer con un adolescente vestido y maquillado a lo Marilyn Manson. Este impacto, de manera mucho más profunda, redefine las alianzas que antes se producían obviamente con los adultos pero que hoy son mucho más frágiles y difíciles de sostener, justamente como resultado del desplome del bienestar, el cambio de los puntos de vista, las identidades, los contextos y las prácticas. Alianzas de clase rotas, alianzas de adultos significativos quebradas, ¿cómo gobernar esa rara sociedad civil que entra a la escuela cuando todo lo que se sabe está diseñado para el

gobierno de la continuidad y no para la absorción del cambio? En estos contextos, la innovación o el tradicionalismo son hechos que resultan, más que de la voluntad de los funcionarios que diseñan las políticas educativas, de un conjunto de acciones microcotidianas dirigidas a aferrarse a lo ya conocido.

En un país como la Argentina, con una estructura organizativa federal y en la que la educación básica se encuentra en manos de los estados provinciales, especialmente a partir de la transferencia de servicios educativos de la década de los noventa, la percepción de la situación es todavía más compleja y no resulta fácil, en la práctica, definir de quién son las competencias y ante quién direccionar los reclamos. Aunque, en todo caso, es más claro que antes de la transferencia, cuando a dos cuadras de distancia el mismo nivel educativo era atendido por dos jurisdicciones distintas, con regímenes salariales distintos, diferentes curriculums, hasta distintos feriados... y los mismos chicos.

#### **4. ¿Con quién gobernar entonces?**

Si no existen actores preconstituidos, destinados al gobierno del sistema, si el sistema de normas excesivo se ha vaciado en su cumplimiento ritualístico, si el cambio social y administrativo desborda a los actores, ¿qué hacer entonces? Vale la pena señalar que, además de los factores rápidamente reseñados en las secciones anteriores, el problema de la gestión no es independiente de la carencia de cuadros de gobierno del sistema, dimensión en la que se manifiesta de manera flagrante otra de las caras de la desarticulación. Es como si la cultura profesional los preparara solamente para estar al

frente del aula o de la institución y no hay una carrera conocida y legitimada que los lleve a la cúpula, el lugar en que deberían estar los mejores. Una estructura de posiciones con forma de pirámide, pero con fosos entre uno y otro escalón, no permite un entrenamiento permanente de los recursos humanos, direccionado con niveles crecientes de complejidad en su formación. Esto hace que quien llega al gobierno del sistema debe seleccionar para los cargos importantes sólo entre grupos de personas que tuvieron buen entrenamiento académico o de desempeño en realidades localizadas y que, por definición, carecen en su mayoría de esa visión de conjunto. De modo que la selección resulta necesariamente condicionada por opciones de tipo político y los seleccionados terminan siendo salpicados por el deterioro social de la clase política que los eligió.

Así, el verdadero gobierno del sistema se encuentra en manos de una burocracia que comparte todos los rasgos comunes a ese grupo, cualquiera sea la actividad a la que se dediquen, y los que llegan por la vía de la política deben aprender primero a lidiar con ella. Se ha dicho muchas veces que sus integrantes están tranquilos, porque tienen la certeza de que venga quien venga, ellos se quedarán en sus puestos. Además, son muchos para que su reemplazo sea sencillo. Lamentablemente, las instituciones de formación docente tampoco pudieron suplir la dificultad de generar los cuadros para nutrir ese estado mayor. Por todo esto y volviendo al comienzo, no es extraño que el tema de la gobernabilidad de los sistemas sea, como se ha dicho, un nuevo *issue* en materia de política educativa.

Entre los escasos antecedentes que existen sobre el tema, se destaca la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación de la OEI, realizada en Concepción, Chile,

en el año 1996. En la declaración que surge del encuentro se establece: “Un sistema educativo es legítimo si engendra confianza en sus propias instituciones. Para ello es preciso que exista un consenso básico entre todos los actores sociales y políticos sobre diversos aspectos: en primer lugar, sobre los contenidos de la educación, es decir, sobre qué enseñar, lo que implica acordar y profundizar un currículo básico de alcance nacional; en segundo lugar, a quién enseñar, lo cual obliga hacer realidad el derecho a la educación que se deriva de los principios de igualdad y equidad; en tercer lugar, cómo enseñar, promoviendo una pedagogía que considera la participación de alumnos, padres y profesores, como un aspecto central del sistema educativo; en cuarto lugar, cómo gastar, lo que implica no sólo disponer de más recursos, sino también administrarlos mejor, introduciendo la rendición de cuentas en la política del gasto y la responsabilidad por los resultados”. En fin, se plantea un programa casi atemporal, al que hoy, desde la distancia, se lo ve poco sensible a los vendavales que se avecinaban y que también describe, a su manera, un sistema abstracto y libre de conflictos (OEI, 1996).

Parecería en cambio que casi diez años después de la Declaración de Concepción, las demandas de gobernabilidad de los sistemas educativos, reafirmando la vocación democrática y, en un sentido, contra las orientaciones predominantes de los sistemas de dominación, deberían centrarse en aspectos específicos de gestión y administración del Estado. Tal como lo señala la convocatoria a este Seminario, ese camino, lejos de ser eficientista, recupera una vocación por volver a poner en el centro de la escala de valores la legitimidad de lo público. Una legitimidad que requiere que sus formas de gestión den también cuenta de la demanda social que re-

clama más eficiencia, transparencia y democracia en la gestión de la cosa pública. Hoy parece difícil garantizar la participación democrática en esquemas de gestión obsoletos y con asignadores de recursos provistos de criterios regresivos. Hoy la democracia educativa consiste en darle más a los que tienen menos, en fin, restituir el programa de la igualdad/equidad que se ha perdido como parte de la impronta colocada por el contexto.

Más recientemente, en el marco del Trigésimo Período de Sesiones de la CEPAL que tuvo lugar en Puerto Rico en el año en curso, se presentó un documento denominado “Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2004) en el que, observando similares niveles de inversión unitaria, algunos países hacen más que otros al gestionar sus procesos educativos y logran mejores resultados. El foco del debate se coloca en encontrar estrategias para aumentar la eficiencia y eficacia de los recursos aplicados proponiendo modelos de “gestión institucional al servicio del aprendizaje efectivo”, dejando de esta manera de lado el tema de la gobernabilidad del sistema del que esa gestión es sin duda un componente, aunque está lejos de agotar la problemática mucho más compleja y en todo caso no limitada a mejorar eficiencia y eficacia. En todo caso, cuando más se acerca a este tipo de problemas es cuando propone una sustantiva reorganización del sector, vía “reingeniería” intento que también puede ser un componente del cambio.

Obviamente, aun estos cambios requieren de una apropiación de las herramientas de gestión del Estado, pues, como ya se ha señalado en el texto, el contexto que carga todavía con fuertes marcas de la herencia neoliberal corre el riesgo de hacernos pensar que la eficiencia es sólo posible en el marco de esa corriente ideológica. Por todo ello, la pregun-

ta que da título al seminario sigue en pie. El problema de la gobernabilidad de los sistemas educativos se convierte así en uno de los desafíos más grandes para la democracia. Adicionado ahora con la necesidad, correctamente planteada en el documento de CEPAL de promover mayor responsabilidad social y colectiva sobre la educación, incrementar la participación de los padres y las comunidades educativas e introducir el concepto de rendición de cuentas como mecanismo de control societal de lo que se hace adentro del sistema.

Cabe, por lo tanto, pensar qué hacer para lograr la construcción y articulación de sistemas educativos gobernables, democráticos y atento a las necesidades de la población. Cuestión que implica también construir legitimidad ahora, no sólo estatal sino de intersección sociedad civil y Estado, como la necesaria en una fase en que sus relaciones son crecientemente complejas. En este sentido, legitimidad como producto colectivo parece ser la condición necesaria aunque no suficiente para recuperar la gobernabilidad con la dimensión de confianza que implica entre los actores.

## **5. Algunas iniciativas**

Aunque parezca cuestión menor, en primer lugar, es necesario pensar de manera institucional y republicana cómo se componen los estamentos de conducción y de gestión del sistema. Para ello hay que pensar afuera del horizonte de la institución escolar. Para los investigadores, se trata del macrogobierno del sistema; para los actores directos, de un Olimpo físico e institucional distante de donde bajan normas, recursos e innovaciones que se miran con enorme escepticismo y cuyos integrantes se encuentran salpicados por el descrédito

de la clase política. Los principales actores, los docentes, lo miran a la distancia, no entienden bien cómo se los recluta, ponen por lo tanto en cuestión su legitimidad y creen ciegamente que un proceso perverso de selección negativa lleva ahí a los peores. Y que la única diferencia entre una dirigencia y otra es el “documento de la gestión” al que, en general, están dispuestos a seguir mientras no altere la vida de las escuelas. Planteos estos aprendidos durante la experiencia personal en la gestión de un sistema educativo concreto –el de la Provincia de Buenos Aires–, tan participativo como para contemplar, desde hace más de un largo siglo, un sistema de elección directa de autoridades administrativas del nivel municipal, de algunos tribunales y de parte de los miembros de un organismo –el Consejo General de Educación, creado por D. F. Sarmiento– que regula los aspectos pedagógicos de la educación bonaerense y tiene continuidad independientemente de la del Director/a General, quien a su vez debe tener acuerdo del Senado bonaerense.

Por ello, **el sistema educativo necesita formar sus propios cuadros democráticos de gestión, de dirección, con el propósito de que se desempeñen en ese nivel en el marco de un modelo de ampliación de la democracia y la participación.** No se trata de un camino de elitismo, se trata de reconocer que una carrera meritocrática y técnica debe ser la contraparte del sostenimiento de una religión laica, que lleve a la cúpula a los mejores en un camino previsible y estable más allá de los cambios políticos. Que tienda puentes entre uno y otro escalón de las posiciones rutinarias de gestión, entre lo queda de la herencia normalista y lo que todavía no hay del mundo nuevo. Por eso, quien quiera que sea el que llegue al gobierno del sistema puede seleccionar entre un gru-

po de personas que comparten una matriz formativa. Falta, entonces, generar una carrera profesional de gestión que mire al conjunto, tomando los mejores cuadros de gestión que están en las escuelas y los que están afuera del sistema.

**Hay que transformar la burocracia, constituida en amenaza, en aliada para el gobierno de los sistemas.**

La educativa, como todas las burocracias, sabe que se trata de no hacer ruido. Los que vinieron se irán, sea cual sea su legitimidad, pero ella quedará para siempre. Es difícil conducir un ejército, disculpando la metáfora bélica, sin un Estado Mayor que responda a las líneas estratégicas. Por otra parte, las instituciones de formación superior, universitarias y no universitarias, con procesos formativos ideologizados y distante de la vida diaria de los sistemas, no forman cuadros con competencias para poner los pies en la realidad con los recursos y habilidades necesarios. Estos actores, cuya articulación con el sistema educativo podrían generar sinergias y externalidades positivas, quedan así mirándolos desde afuera.

**Hay que fortalecer la dimensión del compromiso.**

Hay que reconocer que una de las principales corrientes eléctricas que funciona en el interior del sistema es el compromiso de todos sus actores. En el marco de este compromiso, es necesario generar escenarios nuevos, democráticos y paritarios en los cuales toda esa energía que hoy gira anárquicamente se vuelque hacia adentro. Este, tal vez, sea el compromiso más difícil de alcanzar porque supone la redefinición de identidades e intereses que deben configurar un nuevo marco de legitimidad. Compromiso distinto del que ya existe en el interior de las aulas y en el conjunto del sistema.



**Hay que reorganizar, junto con el sistema, un conjunto de procedimientos activos, respetados, legitimados.**

Hay que imponer, dirían los sajones, *the rule of the law*. De un orden que en nuestros países hemos tendido históricamente a visualizar como arbitrario y dictatorial pero que proponemos como un orden democrático y de conciliación de intereses, que provea el marco para hablarle a la sociedad civil, que está adentro del sistema. En un contexto que se haga cargo de la diferencia y de la libertad como un problema de representación. Que abandone la trampa neoliberal que la sustituye por autonomía aparentemente ingenua. Que reitere el rol indelegable del Estado para satisfacer el derecho humano al acceso a una educación de calidad para todos.

**La amenaza es grande, si no lo hacemos, porque el punto de entrada más amenazante de ese neoliberalismo es el retorno a una autonomía escolar que promete el sueño de la repreenación directa, sin mediaciones de los intereses de los actores.**

Y ese neoliberalismo es audaz en sus propuestas porque incluye una perspectiva renovadora en un contexto en el que nosotros somos restauradores o reformadores de lo viejo que no funciona. Autonomía de los establecimientos, subsidio a la demanda, eficiencia, de valoración simplemente económica, competencia directa por logros, *accountability* entendida sólo como poder de veto de la sociedad civil, y en sus extremos, retorno a la familia educadora, incluyen una perspectiva del Estado visto sólo como “ogro filantrópico”, dejando de lado la percepción del rol que desempeñó históricamente en nuestras sociedades como único garante –más bien imperfecto que perfecto– de la incorporación ciudadana.

**Si pudiéramos salvar los principios configurando otras propuestas, la gobernabilidad sería tanto una resultante como un condicionante de estos procesos. ¿Cuánto podría entonces crecer la educación argentina con la capacidad de producir respuestas para estos desafíos?**

## Bibliografía

- Baudelot, C. y R. Establet. 1989. *Le niveau monte*. Paris, Editions du Seuil.
- Braslavsky, Cecilia. 1999. *Re-haciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Buenos Aires, Santillana -Convenio Andrés Bello.
- CEPAL. 2004. "Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe". *Síntesis*. Santiago de Chile.
- Dubet, Francois. 2003. "Mutations institutionnelles et/ou néolibéralisme". Conferencia en el Seminario Internacional "Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina" organizado por IIPE- UNESCO. Buenos Aires.
- Feijoó, María del Carmen. 2003. *Nuevo país, nueva pobreza*. Buenos Aires, FCE (segunda edición).
- Feijoó, María del Carmen y S. Corbetta (en prensa). *Equidad y educación*. Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- OEI.1996. Declaración de Concepción. VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación.
- [http:// www.eurosur.org/OEI/vicie.htm](http://www.eurosur.org/OEI/vicie.htm)



## Entre la herencia y la promesa. La política educativa del gobierno Lula

Pablo Gentili<sup>1</sup>

*Escribí este texto en noviembre de 2003, cuando se cumplía casi un año de la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de la República.<sup>2</sup> Las dificultades que existían en aquel momento para realizar un balance riguroso y, si esto fuera posible, desapasionado sobre la inédita experiencia del gobierno petista, continúan presentes algunos meses después cuando, a pedido de los organizadores del Seminario Internacional sobre “Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina”, debí revisar las notas de mi ponencia.*

*Curiosamente, una de las razones que explican la dificultad para realizar un balance sistemático de la política educativa del gobierno Lula reside, no en la lentitud de los cambios propuestos por la nueva administración, sino en su vertiginoso desenlace. A diferencia de algunos observadores que creen ver en esta experiencia la expresión más clara de un desastre histórico de magnitudes irrecuperables para la*

<sup>1</sup> Correo electrónico: [pablo@ipp-uerj.net](mailto:pablo@ipp-uerj.net)

<sup>2</sup> Agradezco muy especialmente a Emilio Tenti Fanfani, Emir Sader, Lilian do Valle, Daniel Suárez, Roberto Follari, Rafael Gentili, Roberto Leher, Gustavo Fischman y Walter Kohan sus comentarios a la versión preliminar de este trabajo. Las conclusiones que aquí presento son, claro está, de mi exclusiva responsabilidad.

*izquierda mundial, en mi caso, continúo considerando que el ciclo abierto con la victoria electoral de Lula constituye un punto de inflexión en la historia de las luchas populares latinoamericanas. Afirmino, o al menos sospecho, que independientemente del modesto desempeño presentado por el nuevo gobierno, la izquierda democrática tendrá, en esta experiencia, una oportunidad invaluable de aprendizaje político. Aprendizaje que, como suele ser toda experiencia pedagógica, tendrá su nada despreciable dimensión de sufrimiento y dolor, aunque no por ello significará el abandono de toda utopía liberadora ni, mucho menos, el definitivo ocaso de todas las luchas por la liberación y la emancipación humana.*

*Sin embargo, y a diferencia también de cualquier obsecuente perspectiva que pretenda justificar los bastante poco contundentes primeros resultados de la acción gubernamental petista (al menos, si los comparamos con las promesas electorales que acompañaron el triunfo de octubre del 2002), creo que de nada sirve agotar o justificar todo análisis sobre las dificultades de la izquierda brasilera en argumentos (válidos, aunque insuficientes) sobre las condiciones heredadas después de diez años de reformas neoliberales. No hay duda alguna que este legado neoliberal constituye uno de los factores que inhiben la posibilidad de implementar un programa de reformas democráticas duradero y ambicioso. Tampoco hay duda alguna que la dominación colonial ha sido, durante más de 500 años, una tragedia para las ambiciones emancipatorias de los pueblos latinoamericanos. Sin embargo, y como bien sostuvo François Dubet en la excelente conferencia con que inauguró el Seminario de Buenos Aires, debemos escapar a la tentación de pensar que la reforma neoliberal es la única y más absoluta*

*causa de todos los males que nos aquejan dentro y fuera del campo educativo.<sup>3</sup> En el texto aquí presentado, especialmente en su primera parte, hago un conjunto de ponderaciones que, de manera elocuente, muestran cómo la herencia recibida ha cumplido un papel central en el condicionamiento y obstrucción autoritaria a una reforma democrática de la educación brasilera. Pretendo mostrar que el gobierno Lula oscila entre la espada de Damocles de una herencia, al parecer, insuperable, y las expectativas de una promesa de cambio generada por la victoria electoral del PT en las últimas elecciones, y por lo que este partido siempre ha representado como expresión de una nueva forma de hacer política y agregar fuerzas democráticas en el campo de la izquierda latinoamericana.*

*Sin embargo, revisando el texto presentado en aquella oportunidad (y que tuvo cierta divulgación en otros ámbitos), creo que resulta necesario destacar, de forma aún más precisa, el sentido de estas referencias. En efecto, un análisis del gobierno Lula que no considere las condiciones heredadas después de una larga década de políticas de ajuste, corre el riesgo de ser ingenuo o malintencionado. “Ingenio”, porque supondría que un triunfo electoral constituye la condición suficiente para el cambio de rumbo de un proyecto de reestructuración económica, social, política y cultural de gran alcance, como lo es el neoliberalismo a escala mundial y como lo ha sido el neoliberalismo “a la brasilera”, expresado en el gobierno de Fernando Enrique Cardoso. “Malintencionado”, porque puede oficiar de prueba a la tesis de que “era evidente que Lula no iba a conseguir cambiar nada”, observación banal en la que convergen el ultra*

<sup>3</sup> Dubet (2003).

*izquierdismo y el ultra oportunismo de los que parecen alegrarse de que el mundo esté condenado a ser indefectiblemente un verdadero asco.*

*La herencia, sin lugar a dudas, es importante y define, de cierta forma, el marco en el cual se despliega (o no se despliega) el potencial reformista del gobierno petista. Entre tanto, parecería ser más que limitado afirmar que la misma constituye la “determinación en última instancia” de toda imposibilidad por generar un cambio radical en el rumbo que asumen las políticas públicas en esta nueva etapa de la historia brasileña. Si esto fuera así, nada hubiera cambiado en la vida humana desde el descubrimiento del fuego. El gobierno de Fernando Enrique Cardoso constituye un factor central a ser ponderado para comprender la reforma educativa que pretende promover (quizás sin los resultados esperados) el gobierno Lula. Entre tanto, no es el único ni el más importante.*

*En rigor, la evidencia que nos ofrece la herencia no alcanza para responder a seis cuestiones que, aunque no están analizadas en el presente texto, merecían un estudio más detallado y riguroso, ya que ellas pueden aproximarnos a un balance riguroso (y no necesariamente tan heroico) de las victorias y derrotas que acompañan a esta inédita experiencia de la izquierda latinoamericana:*

- 1. El triunfo de Lula ha significado un avance democrático extraordinario. Sin embargo, y a diferencia de lo que aspiraba buena parte de la izquierda brasileña, la consolidación de la democracia en el país no nos ha conducido a su progresiva radicalización, sino, por el contrario, al fortalecimiento de su carácter delegativo y formal, que poco cuestiona la naturaleza oligárquica y patrimonialis -*



*ta del poder político que históricamente dominó el destino de esta nación.<sup>4</sup>*

- 2. Las fuerzas progresistas han demostrado una madurez y una capacidad sorprendente para conquistar el aparato estatal. Entre tanto, parecen ser hoy muy limitadas las posibilidades efectivas de hacer que algunas de las propuestas ya consagradas por las llamadas “administraciones populares” (los gobiernos locales de la izquierda brasileña) se repliquen en una escala que supere los límites de una eficiente, aunque focalizada, gestión municipal. Nunca hemos estado más cerca del “poder” y más lejos de hacer que ciertas propuestas innovadoras de cambio democrático, cuya eficacia y viabilidad ya habían sido demostradas en la gestión de algunas de las más importantes ciudades brasileras, se tornen una posibilidad al alcance de todos los brasileros, especialmente de aquellos más pobres y excluidos. Emir Sader, algunos años antes, nos provocaba a debatir la cuestión en un libro cuyo título era: “O poder, cadê o poder?”<sup>5</sup>*
- 3. Parece estar también muy lejos de tornarse efectivo uno de los principios que más inspiró y orientó las luchas de la izquierda brasileras. Esto es, la certeza de saber que es necesario cambiar no sólo el “contenido” de las políticas dominantes, sino también, y fundamentalmente, la forma dominante de “hacer” política. La democracia no disocia artificialmente cuestiones de procedimiento y contenido. De poco sirve, en términos de un proyecto emancipatorio,*

<sup>4</sup> Algunos destacados trabajos que evidencian la voluntad de radicalización de la democracia durante el gobierno Lula, pueden encontrarse en Benavides, Vannuchi & Kerche (2003).

<sup>5</sup> Un balance sobre el rumbo de las políticas públicas en el gobierno Lula, puede encontrarse en Tavares, Sader, Gentili, Benjamín (2004).

*promover políticas “progresistas” mediante dinámicas que consolidan el poder autocrático de los gobiernos, que son poco participativas y que se alejan de la posibilidad efectiva de construir soberanía y poder popular. Pierre Bourdieu destaca muy oportunamente esta cuestión en un análisis que, aunque está referido a los sentidos del sufragio, permite comprender el desafío (inacabado) al que se enfrenta la izquierda brasilera: “Sólo se puede salir verdaderamente de la acción mecánica de preferencias que realiza el voto, tratando a las opiniones no como cosas susceptibles de ser adicionadas pasiva y mecánicamente, sino como signos que pueden ser cambiados por el intercambio, por la discusión, por la confrontación. El problema entonces ya no es más el de la elección, como en la tradición liberal, sino el del modo de construcción colectiva de las elecciones (cuando un grupo cualquiera tiene que producir una opinión, es importante que sepa que primero debe producir una opinión sobre la manera de producir opinión). Para escapar a la agregación mecánica de las opiniones atomizadas sin caer en la antinomia de la protesta colectiva –y aportar así una contribución decisiva a la construcción de una verdadera democracia–, es preciso trabajar para crear las condiciones sociales de la instauración de un modo de fabricación de la ‘voluntad general’ (o de la opinión colectiva) realmente colectivo; es decir, basado en los intercambios regulados de una confrontación dialéctica que supone la concertación sobre los instrumentos de comunicación necesarios para establecer el acuerdo o el desacuerdo y capaz de transformar los contenidos comunicados y a aquellos que los comunican”.<sup>6</sup>*

<sup>6</sup> Bourdieu (2001). Traducción: Emilio Tenti Fanfani.

4. *El neoliberalismo no es, como hemos reconocido, la causa de todos los males que nos aquejan. Pero el abandono de toda crítica a la política neoliberal nos aproxima a una aparente “madurez política” que en nada se diferencia del oportunismo o la claudicación. Sin dejar de destacar que una perspectiva liberadora debe ir mucho más allá de la crítica a las políticas neoliberales (como destaca muy bien François Dubet), no parece menos ingenuo pensar que es posible imaginar una perspectiva liberadora sin una crítica radical al presente y al futuro de las formas dominantes de control y subordinación.*
5. *Resulta cada vez más evidente, no sólo en Brasil, sino también en otros países latinoamericanos, que el mantenimiento de un riguroso ajuste fiscal y de una política económica basada en el recorte del gasto social y en el sistemático endeudamiento público, conspira contra cualquier posibilidad de que nuestros países comiencen a salir su inagotable lista de problemas estructurales. A pesar de lo que pretenden convencernos quienes comandan los ministerios de Economía, tanto en las administraciones conservadoras como en nuestra incipiente experiencia de gobierno popular, la política económica no es una maldición divina escrita en los signos de un código tan indecifrabable como implacable. La política económica es una cuestión, como su nombre lo indica, “política”; esto es, una problema de opción, de correlación de fuerzas y, también, de voluntad. De tal forma, parece cada vez más evidente la incompatibilidad radical de combinar dos alternativas que se rechazan como campos magnéticos opuestos: el monetarismo neoliberal y las políticas públicas que permiten avanzar en estrategias redistributivas y en la consolidación de sociedades donde los derechos humanos*

*y la justicia social no sean sólo el privilegio de los que pueden pagar por ellos. La política económica neoliberal (que no es ni será la única acepción permitida a las decisiones gubernamentales en esta materia,) aunque no permite explicar totalmente el eventual fracaso de un gobierno de izquierda, sí permite comprender algunas de las causas que impiden hoy establecer fronteras e identidades políticas que, en el pasado, eran mucho menos difusas.*

6. *Finalmente, y en lo que respecta al tema específico de este Seminario, constituye un desafío fundamental comprender las razones que explican el modesto desempeño del gobierno del presidente Lula para establecer un amplio pacto educativo. También aquí, como es obvio, las razones no se reducen a la herencia recibida sino al agotamiento de una forma de pensar y hacer la política educativa. François Dubet, en su presentación inicial al Seminario de Buenos Aires, nos ofrece algunos importantes indicios para comprender los motivos de esta crisis. Sin embargo, debemos avanzar en una comprensión más precisa de las causas que explican por qué la izquierda está fracasando, al menos en Brasil, cuando pretende hacer aquello que nadie se atrevería a dudar que constituye uno de los requisitos fundamentales de toda política democrática: la construcción de consensos para el diseño de estrategias de lucha contra la exclusión, la segregación y la desigualdad. El gobierno anterior, por ejemplo, descartaba a los movimientos sociales como interlocutores autorizados para discutir, pensar y crear las políticas públicas. El gobierno de Lula, evitando un sectarismo semejante, aunque de sentido contrario, convoca a "todos" a construir el rumbo de una nueva educación para un nuevo modelo de país. Casi nadie le cree, casi nadie le responde. La falta de*

*recursos y el mantenimiento de una rigurosa política de ajuste fiscal pueden ser la causa. Entre tanto, las razones de este desacuerdo parecen ser mucho más profundas.*

*Comprender estas cuestiones constituye un desafío analítico insoslayable para los sectores democráticos y progresistas. Especialmente porque, como decía al comienzo, lo que sorprende del caso brasilero no es la lentitud de los cambios, sino el ritmo vertiginoso en que se ha delineado un escenario que parecía distante algunos meses atrás.*

*El texto que presento a seguir debe ser leído, como todo texto político, en el marco de una coyuntura en construcción y donde la evidencia de los obstáculos que dificultan el cambio democrático, aunque enturbian, no apagan la esperanza radical de una transformación profunda de la sociedad brasilera, desde la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de la República.*

Río de Janeiro, mayo de 2004

\*\*\*\*\*

Las elecciones de octubre del 2002, en Brasil, emitieron una señal inequívoca: buena parte de la sociedad asumía el desafío de un cambio profundo en el rumbo de las políticas públicas, ante las frustradas promesas de bienestar que se evidenciaban luego de una década de reformas neoliberales. Es evidente que la confianza depositada en Luiz Inácio Lula da Silva estuvo lejos de significar una adhesión orgánica a los principios ideológicos que marcaron la historia del Partido de los Trabajadores (PT) como organización de izquierda. Sin

embargo, el voto popular expresó la necesidad de un viraje radical en la administración del gobierno nacional, en uno de los países más injustos del planeta. La elección de un obrero metalúrgico, sindicalista, nacido en el paupérrimo “sertão nordestino” y que casi no frecuentó la escuela fue, quizás, el emblema más notable del cambio cultural que operó en la sociedad brasileira ante el agotamiento de un modelo de subdesarrollo que, más allá de la parafernalia propagandística oficial, había profundizado la desigualdad y la exclusión. La sociedad brasileira quería cambios. Y Lula parecía ser la persona más indicada para llevarlos a cabo.

Ya casi transcurrido un año de iniciado el gobierno del PT, resulta imperioso realizar un primer balance de los avances y retrocesos ocurridos en la política educativa de la nueva **administración**. Naturalmente, toda ponderación en este campo debe ser considerada provisoria y sujeta a las inestabilidades propias de un gobierno que apenas ha comenzado. Como quiera que sea, pensar la reforma educativa del gobierno petista, con sus marchas y contramarchas, comienza a ser un desafío ineludible si lo que se pretende es fortalecer la voluntad de cambio que, con coraje y decisión, asumió la sociedad brasileira en octubre del 2002.

El período que muy brevemente analizaremos aquí, transcurre en el marco de una tensión conflictiva entre la herencia recibida y la promesa de cambios formulada por la nueva administración. Terminada la campaña electoral e iniciado el gobierno, dicha tensión, obviamente, se ha vuelto inevitable. Es esta dialéctica entre herencia y promesa lo que pretendo analizar aquí.

za de los brasileros no ha sido, claro está, un mérito exclusivo de las políticas neoliberales aplicadas en el país durante los últimos años. En efecto, mientras que el PIB nacional creció, a lo largo del siglo XX, cien veces, el producto *per capita* sólo lo hizo doce veces, aumentando así la concentración de la riqueza de manera inimaginable. En Brasil, el ingreso individual y su distribución se encuentran congelados desde la década del setenta. El proceso de “modernización económica” promovido por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso no modificó este cuadro. Uno de los “méritos” de su administración fue mantener la desigualdad social en los mismos niveles que tenía a comienzos de los años ochenta; una década considerada “perdida” por el alto grado de injusticia social y por el notorio fracaso de las reformas económicas que en ella se implementaron. Para muestra, dicen, basta un botón: en 1960, Brasil tenía un índice de Gini de 0,497; en 1970, había aumentado a 0,565, desde entonces ha oscilado entre 0,60 y 0,64. En otras palabras, la desigualdad brasilera es apenas menor que la registrada en países como Botswana, Sierra Leona y Namibia (IBGE, 2003a; Carta Capital, 2003).<sup>9</sup>

Contradiendo toda predicción de que la educación permite aumentar la riqueza individual, la década del noventa vio desarrollarse, en Brasil, un complejo proceso de aumento de la escolaridad con disminución del ingreso *per capita*. Durante el gobierno del presidente Cardoso, la curva del crecimiento de las matrículas escolares contrastó con el recorrido inversamente proporcional que experimentó el ingreso

<sup>9</sup> Véase la nota 2. Suecia, Japón y Finlandia tienen un índice de Gini de 0,25. Namibia de 0,70. El índice de Gini en el Estado de Alagoas, uno de los más pobres de Brasil, es de 0,69 (en 1991 era de 0,61).

medio de los brasileros. En los últimos seis años, de los ocho que duró su mandato, el salario medio de la población cayó sistemáticamente, acumulando una pérdida de 12,6% (IBGE, 2003b). Peor aún: en el período 1991-2000, la distribución del ingreso se volvió más injusta en dos de cada tres alcaldías brasileras. Durante ese mismo período, de los veintisiete estados que componen la Unión, en veintitrés aumentó la desigualdad social, en tres se mantuvo estable y en uno mejoró (IPEA / PNUD, 2003).<sup>10</sup>

El deterioro en las condiciones de vida de gran parte de la sociedad brasileras, tal como lo hemos descrito anteriormente, comprometió seriamente la posibilidad de que el acceso a la escuela permita garantizar mínimas condiciones de aprendizaje entre los alumnos más pobres. Aumentar la tasa de escolaridad y, al mismo tiempo, dejar que se profundicen los índices de desnutrición infantil, parece ser una combinación de efectos bastante poco democráticos. Por otra parte, la reforma educativa del gobierno anterior generó, directa o indirectamente, una serie de factores que profundizaron aún más estas tendencias. La desintegración y fragmentación del sistema escolar se vio intensificada por la disminución de la inversión pública destinada a financiar la oferta educativa, generando una inocultable crisis en materia de infraestructura escolar y una precarización creciente en las condiciones del trabajo docente.<sup>11</sup> Más educación, pero peo-

<sup>10</sup> “Mejorar”, en estos casos, es una expresión de extremada generosidad lingüística. La desigualdad social, en Roraima, el Estado en cuestión, pasó de un índice de Gini de 0,65 a uno de 0,62. O sea, se alejó ligeramente de la desigualdad existente en un país como Sierra Leona y se aproximó a la de un país como Honduras.

<sup>11</sup> En este marco, los docentes brasileros vieron disminuir progresivamente sus ingresos como el resto de la población.



res escuelas. Mayores índices de escolaridad, pero menos derecho a la educación.

Hay actualmente, en Brasil, un déficit estimado de 13 millones de vacantes para la educación infantil (hasta 6 años), 2,7 millones para la enseñanza fundamental (7 a 14 años) y 2,1 millones para la enseñanza media (15 a 17 años). Esto supone un déficit de 684.210 docentes en el nivel inicial, 158.823 en el primario y 115.789 en el secundario. El sistema educativo brasilero se “democratizó”, a pesar de que le faltan nada menos que 958.822 nuevos docentes para atender la demanda educativa existente (Partido de los Trabajadores, 2002).

En este mismo sentido, y en contraposición con los alardes propagandísticos de la gestión anterior, las diferencias regionales y ciertas especificidades en la construcción de la desigualdad social brasilera permiten relativizar los avances de la década del noventa en materia de democratización educativa. Los estados y municipios más pobres tienen, claro está, una educación más pobre. Al mismo tiempo, tanto en éstos como en todos los estados y municipios, ciertos sectores sociales tienen una educación más pobre que el resto. Entre la población negra, por ejemplo, la tasa de analfabetismo se duplica con respecto a la de la población blanca. Aunque el 47% de la población es negra, casi el 83% de los que poseen diploma universitario son blancos (Paixão, 2003). La desigualdad educativa se funde y confunde con una brutal discriminación racial que marca el pasado y el presente de la sociedad brasilera.

El gobierno de Lula recibió así una herencia de desigualdades seculares, intensificadas o cristalizadas por una década de reformas neoliberales. Un país con una deuda social inconmensurable; y también con un conjunto de deudas

financieras de dudoso origen y de no menos dudosa posibilidad de pago; una deuda externa que se duplicó en la década del noventa y que consume casi un tercio de los gastos totales del gobierno en el pago de sus intereses; una serie de compromisos fiscales tiránicos y una deuda interna en materia de financiamiento educativo cuyo monto no para de crecer, emulando la historia de la cándida Eréndida y su abuela desalmada, en el memorable relato de Gabriel García Márquez.<sup>12</sup>

En efecto, el gobierno de Cardoso, buscando nuevas formas de financiamiento educativo, creó, en 1996, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), que entró en vigencia en 1998. Se trata de un fondo contable basado en un criterio de redistribución que recaudó entre 1998 y 2002 casi 12 mil millones de reales (cerca de 4 mil millones de euros). De dicho fondo, el gobierno federal sólo transfirió a los estados, poco menos de 3 mil millones de reales (mil millones de dólares). Así las cosas, en cinco años, el propio gobierno nacional dejó de invertir en educación 9 mil millones de reales que habían sido recaudados, por ley, para el desarrollo educativo y la “valorización” del magisterio (Partido de los Trabajadores, 2002; MEC, 2003a). El Estado, en su búsqueda frenética por el “equilibrio fiscal”, digámoslo así, “robó” a la sociedad brasilera 3 mil millones de dólares que debían ser destinados a financiar la escuela pública. Una deuda que, al igual que las otras, el gobierno del presidente Lula heredó de su antecesor.

<sup>12</sup> La comparación metafórica entre el relato de Gabriel García Márquez y la deuda externa ha sido realizada por Alfredo Eric Calcagno en un estudio fundamental: *La perversa deuda* (1998).

## Entre lo necesario y lo posible

Tanto la gestión escolar en los estados y municipios administrados por el PT, como su programa partidario y las contribuciones programáticas formuladas a la campaña electoral por los movimientos sociales comprometidos con la candidatura de Lula, daban cuenta de un ambicioso proyecto de cambio y transformación en la política educativa a ser implementada por el nuevo gobierno (Gentili & McCowan, 2003). Lejos de minimizar la herencia recibida, la propuesta política del PT se focalizaba en ella, prometiendo atacar sus efectos más perversos. Así, el eje de la nueva política educativa estaba centrado en la concreción de buena parte de las promesas incumplidas por el gobierno anterior. El nuevo Ministro de Educación, Cristovam Buarque, un conocido intelectual, defensor ardiente de la educación pública, que había sido gobernador del Distrito Federal y Rector de la Universidad de Brasilia, lo expresó de forma elocuente en su discurso inaugural: “ahora debemos apretar el acelerador y girar a la izquierda”. Brasil debía pagar su deuda social y la educación era una parte importante de ella.

Los documentos elaborados durante la campaña electoral enfatizaban la necesidad de conquistar en forma efectiva el derecho a la educación, garantizando mucho más que vacantes en las escuelas para los más pobres. La calidad, entendida como un derecho social, se asociaba, en dichos textos, a la promoción de un conjunto de políticas públicas que combinan justicia social y mejores condiciones de vida para todos los brasileros, en el marco de una reforma educativa participativa y democrática. Obsesionado por las metas precisas, el ministro Buarque no demoró en operativizar y ponerle plazos, no sólo a su mandato, sino también al rumbo

mismo de la política educativa de cara al segundo centenario de la independencia brasilera, en el año 2015. En un cuadernillo presentado en el *IX Foro Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación*, en mayo, el flamante ministro detalló 28 ambiciosas metas destinadas a promover lo que llamó “la Segunda Abolición de la república brasileña”. Entre ellas se destacan: 100% de los niños hasta 14 años en las escuelas (hasta el 2006); 100% de los jóvenes hasta 17 años en las escuelas (hasta el 2010); abolición del trabajo y de la prostitución infantil (hasta el 2006); alfabetización de todos los brasileros (hasta el 2006); todas las escuelas primarias con jornada completa (hasta el 2010); todas las escuelas medias con jornada completa (hasta el 2015); todos los niños de 0 a 3 años con apoyo nutricional y asistencia pedagógica (hasta el 2006); implementación del programa de formación y valorización de profesores (hasta el 2004); duplicación del salario medio de los profesores (hasta el 2007); ampliación y autonomía de las universidades federales (a partir del 2003) (MEC, 2003b).

Enormes desafíos ante una no menos enorme herencia. ¿Cómo lograrlo?

Una de las respuestas más frecuentemente formulada por el ministro Buarque y sus colaboradores es que resulta imperioso colocar la educación en el centro de las prioridades en materia de política pública. Para tal fin, es necesario realizar un gran *pacto educativo*, aunando esfuerzos y congregando voluntades. Una respuesta que, aunque sincera y bien intencionada, quizás encierra buena parte de las dificultades que la administración Lula enfrenta hoy para hacer que su plan de gobierno se transforme en una acción efectiva y duradera. La coyuntura parece dilemática. Hay que hacer un pacto para salir de la crisis educativa, aunque, en gran medi-

da, los signatarios de ese pacto son aquellos que, mediante su responsabilidad directa o indirecta, generaron esa crisis.

En efecto, los “actores” del pacto al que invita el gobierno del presidente Lula son, entre otros, los gobernadores y alcaldes de estados y municipios, responsables por los servicios educativos en el nivel primario y medio, gran parte de los cuales no sólo invierten poco en educación, sino que son responsables por el desarrollo de políticas de ajuste que someten a la miseria y la exclusión a millones de brasileros y brasileras. Gobernadores y alcaldes que hacen del clientelismo político un mecanismo de reproducción de su poder caudillesco, generando corrupción en la administración de los recursos públicos, particularmente, en los recursos destinados al financiamiento de las políticas sociales. La contrapartida del pacto educativo es una clase política, en buena medida viciada en prácticas autoritarias y feudales, corrupta e irresponsable.

El segundo agente del pacto son los empresarios, hoy enarbolados en un discurso que hace de la responsabilidad social una de sus más efectivas estrategias de marketing. Empresarios ricos, muy ricos, en un país de pobres, muy pobres. Un sector que no hace sino reclamar por la intensa carga fiscal que impone el Estado, siendo Brasil un país de escandalosa evasión impositiva. Un sector que se ha beneficiado por la prebenda gubernamental y que, como imperativo ético, considera que toda conquista social es una afrenta a sus derechos de propiedad y una condena ineludible al atraso económico.

El tercer agente del pacto son los organismos internacionales; los cuales, con rarísimas excepciones, no han sido sino cómplices o instigadores de una política educativa que ha demostrado su elocuente fracaso. Una política que no ga-

rantiza el derecho ciudadano a una escuela pública de calidad y que le ha costado al Estado brasilero millones de dólares en préstamos inútiles y en recomendaciones técnicas que, en su misma formulación, incluyen un profético destino de fracasos.

Finalmente, los interlocutores del pacto son las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales, los sindicatos y las asociaciones populares; en suma, aquellos sectores que, en un pasado reciente, crearon y construyeron las condiciones políticas que hicieron posible la victoria del PT en las últimas elecciones nacionales. Ocurre que, a diferencia de los sectores anteriores (gobiernos, empresarios y organismos financieros internacionales), el llamado a la “sociedad civil” choca con una serie de obstáculos derivados, por un lado, de la herencia recibida y, por otro, de la propia política gubernamental, incapaz, al menos por ahora, de doblegar el sentido de esta herencia.

La voluntad de cambio fue, como mencionamos, uno de los factores fundamentales que explican el éxito electoral del PT. Sin embargo, transcurrido un año de mandato, la continuidad de una política económica guiada por un riguroso ajuste fiscal ha colocado a buena parte de estos movimientos a la defensiva, con actitudes que van de la oposición abierta al silencio o al desconcierto desmovilizador. Una política económica ortodoxa que sacrifica los frágiles derechos sociales de la gente común, en función de los compromisos externos y de una “estabilidad monetaria” que enriquece a los banqueros y produce euforia en los especuladores del mercado financiero nacional e internacional. El sector más dinámico y democrático para la construcción de este pacto educativo se siente hoy invadido por una rara mezcla de frustración y fracaso al no encontrar los canales formales para que sus de-

mandas históricas se tornen las políticas públicas de un gobierno que han construido y elegido después de años de lucha, compromiso y sacrificio.

En el período que precedió a la victoria electoral de Lula, de forma realista, buena parte de estos movimientos y organizaciones populares reconocían también la importancia de avanzar de manera cuidadosa, aunque firme, dialogando y ampliando la base de alianzas para la formulación de una política educativa democrática. Lo que quizás no imaginaban es que tan rápidamente se transformarían en el furgón de cola de un tren cuyo recorrido parece alejarse fatalmente del destino que se había fijado.

Entrampado en la necesidad de un pacto cuyos intereses no puede amalgamar, el Ministerio de Educación del gobierno Lula avanza de forma lenta, haciendo que lo posible se parezca a lo necesario. Hay, sin lugar a dudas, entre los cuadros políticos y técnicos de la actual gestión educativa, personas de una enorme competencia y de un histórico compromiso con aquellas luchas democráticas que permiten soñar con un país más justo e igualitario. Sin embargo, la debilidad de los movimientos sociales y la retracción de la participación popular, marcas indelebles del primer año de la administración Lula, disuelven fuertemente su acción. Toda maquinaria estatal somete sistemáticamente sus cuadros a un proceso de cooptación, desgaste y aislamiento. Sin embargo, cuando esa maquinaria se aleja cada vez más de las voces, las demandas y la presión popular, este proceso de cooptación, desgaste y aislamiento se torna más profundo, siendo sus efectos, en el corto plazo, desmovilizadores y antidemocráticos.

Ha pasado más un año desde la victoria electoral de la izquierda. Todavía es prematuro hacer un balance profundo

de su política educativa. Como quiera que sea, al desafío que aún hoy nos plantea la herencia recibida, debemos sumarle otro: generar instancias efectivas de participación y movilización popular que impidan que la homeostática tendencia a la reproducción del pasado obstaculice, de forma definitiva, el cambio y la transformación democrática de la escuela pública brasileira. Un cambio y una transformación que, dejando de ser las promesas de un pasado cada vez más remoto, se fortalezcan en la construcción efectiva de un presente de justicia y dignidad.

## Epílogo

En el marco de la reforma ministerial promovida por el presidente Lula a comienzos de este año, el pedido de la renuncia del ministro Cristovam Buarque se destaca por su rudeza: en la historia brasileira, pocos son los casos en que una personalidad tan relevante es “invitada” a renunciar por teléfono. Aunque el propio Ministro reconoció que, estando tan distante, no podía ser separado de su cargo por telepatía, el gesto marcó una reforma que, más que un cambio significativo en el rumbo del gobierno petista, resume la necesidad de un nuevo acuerdo en la composición de fuerzas de la actual administración frente a las reformas a ser implementadas y a la coyuntura política que se abre en la proximidad de las elecciones municipales. El PT precisaba ampliar aún más su base de alianzas. Debían realizarse cambios en la Explanada de los Ministerios.

El argumento más oído en estos días es que, el ahora ex-ministro Cristovam, era un mal gestor y representaba el interés corporativo del mundo académico, en un momento en que el gobierno iniciaba una ambiciosa reforma universi-



taria. La combinación de esas características irritaba al Presidente y a su entorno más cercano, comandado por el ministro José Dirceu. Según informaron todos los periódicos, en la noche del miércoles, en un encuentro reservado, Lula habría dado un golpe en la mesa diciendo que no toleraba más académicos en su gobierno y que necesitaba “gente de acción”. El argumento, de cualquier manera, parece insuficiente para explicar el pedido de renuncia al profesor Buarque. Menos aún, la forma en que fue hecho. Obviamente, detrás de todo esto parece haber mucho más que justificaciones banales y, por supuesto, mucho más que un poco delicado llamado telefónico.

Veamos: el ex-ministro Cristovam tenía defectos; sin embargo, probablemente, no muchos más que los otros miembros del gobierno. Su mayor limitación siempre fue la de no sostener propuestas en el diálogo y en la articulación con los movimientos populares y democráticos. Un “defecto” que, ciertamente, parece ser contagioso en la nueva administración. Entre tanto, una de sus virtudes parecía ser su incansable capacidad para generar, inventar, promover y construir proyectos. Su obsesión con las metas y con la obtención de resultados llevaba a que intentase desarrollar la política del Ministerio a medida que la iba imaginando. Quedará en la memoria de todos los que acompañaron su gestión la siempre sorprendente capacidad del Ministro para dar respuesta a cada problema educativo del país con un proyecto específico. Para algunos, Cristovam no era más que un megalómano obsesivo. Para otros, un reformista incansable. Todo, menos un funcionario sin ideas en la cabeza.

Por otro lado, aun habiendo sido rector de la Universidad de Brasilia, el ex-Ministro estuvo muy lejos de represen-

tar alguna vez a los llamados sectores “corporativos” del mundo académico: nunca fue santo de devoción de los dirigentes de la poderosa Associação Nacional dos Docentes de Educação Superior (ANDES), ni de los más representativos miembros del Conselho de Reitores Universitários Brasileiros (CRUB), ni de los activistas de la União Nacional dos Estudantes (UNE), hegemonizada por el Partido Comunista do Brasil. Durante su mandato, su propuesta más “innovadora” en el campo de la enseñanza superior fue la implementación de un impuesto al egresado universitario. Una idea que sólo consiguió generar un único consenso: era inviable, políticamente inoportuna, socialmente inocua y diametralmente opuesta a los intereses de la comunidad universitaria. Ni el fuerte y –ese sí– ultra-corporativo empresariado de la enseñanza superior privada demostró mucha afinidad con el ex-Ministro, quien reclamaba que éstos no hacían otra cosa que *lobby* en los corredores del Ministerio de Educación.

El “problema” de Cristovam era otro: para hacer todo lo que quería hacer precisaba de recursos que, casi siempre, le eran negados en virtud de un argumento menos heroico, aún más relevante para los guardianes del Tesoro: la estabilidad monetaria. Más de una vez, Cristovam Buarque emitió señales de su disgusto y contrariedad con la falta de recursos disponibles en su ministerio. Más de una vez, el presidente Lula se sintió irritado con la injerencia del ex-Ministro en asuntos que no eran de su incumbencia. En una ocasión, intentando ganar aliados, el ministro Buarque invitó a los estudiantes a manifestarse frente al Congreso exigiendo más presupuesto para educación. El Presidente alertó: “quien se apura come crudo”.

Después de retornar del fatídico viaje a Portugal, Cristovam Buarque dejó trascender a la prensa una carta que, se-

manas antes, había enviado a una de las personas más próximas del presidente Lula, el Secretario de Comunicación y Gestión Estratégica, Luiz Gushiken. En ella, afirmaba: “hasta aquí, actuamos como si lo social y lo económico disputasen. Ministros del área social reclamando recursos, como si no tuviesen responsabilidad con la estabilidad, y ministros del área económica controlando los recursos, como si nada tuvieran que ver con lo social”. Probablemente, su futuro como ministro ya estaba hipotecado.

Para defenderse en el cargo, en el medio del vendaval producido por una reforma ministerial de alcance desconocido, Cristovam no tenía más aliados que una biografía de incondicional defensor del derecho a la educación y una respetada fama como hombre de ideas. Sin embargo, ninguno de los requisitos necesarios para sobrevivir a la tormenta: una tendencia que lo apoyase dentro del PT; diálogo directo con el súper-ministro José Dirceu (a quien después denunció como su verdugo); ni apoyo efectivo de los grupos de poder que actúan en el campo educacional brasileiro. No se sabe si desconociendo su destino o intentando escapar del mismo, Cristovam embarcó para Portugal donde recibió la pésima noticia. Y no por telepatía.

Asume la coordinación del MEC, Tarso Genro, un político de extraordinaria capacidad administrativa y un innegable juego de cintura para lidiar con las cuestiones del poder. Del mismo modo que su antecesor, se trata de un hombre de ideas, adepto a las propuestas ambiciosas y defensor del espacio público. Sin pertenecer a la academia, es autor de varios libros y constituye uno de los más intelectualizados miembros del actual gobierno. Su función será dar inicio a una nueva etapa en la reforma educativa propuesta por el gobierno petista. Para esto, el ex intendente de Porto Alegre sa-

be que deberá ganar aliados y también luchar por un aumento de recursos para el anoréxico presupuesto educativo. Sin embargo, ha dejado claro para todo aquel dispuesto a escucharlo que: “jamás me van a ver haciendo reclamos al Ministerio de Economía con relación a la liberación de recursos”.

Una nueva etapa se abre en el gobierno Lula. Los desafíos continúan siendo los mismos.

## Bibliografía

Benavides, M. V., P. Vannuchi & F. Kerche (orgs.). *Reforma política e cidadania*. Instituto Cidadania / Fundação Persue Abramo, São Paulo, 2003.

Bourdieu, P. "Le mystère du ministère. Des volontés particulières à la 'volonté générale'; en: *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140, Paris, diciembre de 2001. ("El misterio del ministerio. De las voluntades particulares a la 'voluntad general'. – Traducción de Emilio Tenti Fanfani).

Calcagno, A. E. *La perversa deuda*. Legasa, Buenos Aires, 1988.

Dubet, F. ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? Conferencia inaugural. Seminario Internacional "Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina", IPE - UNESCO, Buenos Aires, 24 y 25 de noviembre de 2003.

Gentili, P & T. McCowan (comp.). *Reinventar a escola pública. Política educacional para um novo Brasil*. Vozes / LPP / OLPED, Petrópolis, 2003.

Hasenbalg, C. *Estatísticas do século XX: educação*; en: IBGE (2003a).

IBGE. *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro, 2003a.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Rio de Janeiro, octubre, 2003b.

IPEA / PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Rio de Janeiro, 2003.

MEC. *É possível um Brasil bem educado*. Brasília, 2003b.

MEC. *FUNDEF. Manual de orientação*. Brasília, 2003a.

Paixão, M. *Desenvolvimento humano e desigualdades raciais*. DP&A / LPP / PPCOR. Rio de Janeiro, 2003.

Partido dos Trabalhadores. *Uma escola do tamanho do Brasil*. São Paulo, 2002. (También incluido en Gentili & McCowan, 2003).

Portella de Oliveira, R. & T. Adrião (comp.). *Organização do ensino no Brasil. Níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. Xamã, São Paulo, 2002.

*Revista Carta Capital*, N. 261, 8 de octubre de 2003.

Tavares Soares, L., E. Sader, R. Gentili & C. Benjamin. *Governo Lula: decifrando o enigma*. Viramundo / Laboratório de Políticas Públicas (LPP), São Paulo, 2004.



## Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa

Justa Ezpeleta

I. Desde comienzos de los años noventa, movilizadas por un modelo de cambio educativo común a la región, las escuelas primarias mexicanas viven “en estado de reforma”. Esto es, inundadas de programas, proyectos e innovaciones múltiples, cuyo parentesco no siempre es evidente para directores y maestros, mientras para su trabajo diario parecen aportar más problemas que vías de crecimiento profesional o institucional.

El estudio de las innovaciones originadas en la reforma de los noventa, y también la experiencia de apoyar la implantación de alguna de ellas, ha acrecentado en estos años mi interés por las condiciones de posibilidad que ofrecen las estructuras educativas y escolares para dar cauce a los cambios propuestos. Aunque originada en la observación de procesos escolares –más que en la perspectiva, lejana para mí, de la gobernabilidad– creo que esta inquietud guarda relación con una de las preguntas que enmarcan este encuentro: “¿hasta qué punto están dadas las condiciones institucionales y políticas para gobernar y dirigir los sistemas educativos...?” De más está decir que mi primera reacción ante esta pregunta de la convocatoria fue pensar en cuán oportuna hubiera sido cuando iniciaba la reforma y cuánto más oportuno sugerirla como revisión necesaria para formular y calibrar estrategias. Atender a los puntos de partida no ha sido un

punto fuerte de las reformas educativas, siempre atentas a precisar diagnósticos y definir metas y, en este sentido, la actual no ha hecho la diferencia.

Dos postulados de la reforma referidos a la escuela me llamaron tempranamente la atención: por un lado, el que la concibe como el centro de los cambios; por otro, el que sostiene que el cambio pedagógico es inseparable del cambio institucional.

Sobre el primero sugiere acertadamente Escudero Muñoz (1994) que, más allá de la necesaria discusión sobre el modelo de reforma, el tema de la centralidad de la escuela que éste destaca tiene una importancia que trasciende a su planteamiento dentro de este modelo. Largamente señalado por la investigación educativa, su estatus propio antecede a su articulación en el actual discurso político y también anticipa la necesidad de trabajarlo en lo que siga de la presente reforma y de las que le sucederán.

Con relación al segundo postulado –el que se refiere al cambio pedagógico como inseparable de cambio institucional– pensamos al inicio, en lo novedoso e importante de su integración como perspectiva política para orientar los cambios: la atención a la trama institucional de la escuela como contexto y a la vez como condición de su quehacer pedagógico aparecía así, por primera vez, como imperativo y premisa de una reforma.

Sin embargo, avanzando el despliegue de las nuevas políticas, fuimos asimilando la evidencia de que *la dimensión institucional* acentuada en el discurso se refería prioritariamente, si es que no de manera exclusiva, a la redefinición político-estructural del nivel básico, y que la escuela aparecía como *referencia* para dar dirección a ese movimiento.

Según el modelo, el cambio estructural propuesto



–con la descentralización y las nuevas funciones y atribuciones de los gobiernos central y estatales– conduciría necesariamente al cambio en la vida y en las prácticas de los establecimientos. Es la concepción de continuidad que está presente, por ejemplo, en la asociación establecida entre descentralización y autonomía (CEPAL-UNESCO, 1992; Acuerdo Nacional de para la Modernización Básica, 1992). En consecuencia, frente a la *institución escuela*, podía esperarse que la mayor cercanía territorial del gobierno –a la par de su nuevo diseño– implicaría *también* el cambio en *las formas de gobernarlas, en la definición de sus relaciones internas de poder, en la configuración organizacional de la enseñanza y del aprendizaje*, entre otras cosas. Nada de esto ha sucedido ni hay indicios de que estos asuntos alimenten alguna preocupación.

El desarrollo del proceso de reforma permite pensar que aquella perspectiva de cambio *institucional* que conduciría al reordenamiento del nivel tanto como de las escuelas, concibió de modo distinto el peso de lo institucional en esos polos. En lo que toca a las escuelas, el cambio institucional aparecería como *efecto o consecuencia* del reordenamiento estructural. Complementariamente –y no en forma simultánea– el cambio pedagógico fue acentuado y orientado hacia el terreno exclusivo de la escuela. Por ello sostengo que la escuela operó como una *referencia*, a veces simplemente como *un blanco*, más que como una unidad con sus propias lógicas y, en tanto tal, orientadora para la formulación de políticas. O, dicho de otro modo, la noción de necesaria complementariedad y continuidad de cambios entre reordenamiento del nivel y la escuela no ofició como fuente de políticas *diferenciadas* correspondientes a distintas *escalas* de fenómenos y a distintas manifestaciones de

institucionalidad: las propias de un nivel educativo (político-administrativo-financieras) y las propias de los establecimientos que lo conforman (organizacionales, laboral-profesionales-curriculares).

Para sustentar la existencia de la escuela y su inclusión en un sistema, históricamente el gobierno educativo ha definido el patrón curricular junto a los patrones organizativos, administrativos, laborales, con sus respectivas normativas. Estos últimos proporcionan el marco de contención material para la acción específica orientada por el currículo. La institucionalidad de la escuela resulta de la *articulación* de ese conjunto de patrones –o, a efectos del análisis, de **dimensiones**–.<sup>1</sup> Con el aporte de los patrones no pedagógicos se establecen las bases duras, las condiciones institucionalmente estructurantes de *lo posible* en el quehacer escolar (Archer) y en sus formas cotidianas de existir. Bases tan duras que, siendo inseparables del quehacer educativo, sistemáticamente lo condicionan y subordinan.

La reforma en curso se detuvo a la vera de esta institución así concebida (como articulación de dimensiones de diversa naturaleza). Las políticas implementadas para inducir su mejora efectuaron, de hecho, un recorte de la dimensión pedagógica; la aislaron del resto para concentrar en ella el objetivo de sus propuestas. De este modo pareció consagrarse una percepción de escuela –clásica en las reformas– como espacio o escenario del puro intercambio educativo; como entidad necesitada de renovación profunda de contenidos y prácticas, dentro de un molde estructurante incuestionable

<sup>1</sup> Porque quiero atender a criterios de políticas, dejo de lado la mención a la cultura escolar como dimensión también articulada a ese conjunto y de importancia crucial en las erráticas trayectorias de los procesos de cambio.

en su factura, es decir, invisibilizado. En esta escuela, así concebida, se concentraron las políticas del cambio y para ella se generó un importante, denso y variado volumen de acciones e iniciativas (que abarcó desde una profunda reforma curricular inicial y una vasta producción de materiales, hasta cursillos gerenciales sobre relaciones humanas exitosas que se fueron agregando).

Sin embargo, esta reforma quiso ir más allá que las reformas anteriores, *anclando en la dimensión pedagógica el propósito de cambiar el patrón organizacional de la actividad docente*: el llamado al trabajo colectivo es la más importante de sus **manifestaciones**<sup>2</sup>. Este intento de introducir un nuevo patrón de relaciones entre maestros, que también debe introducir contenidos inéditos en esas relaciones, viene mostrando persistentemente la limitada capacidad de la dimensión pedagógica para conmover y modificar las dimensiones estructurantes duras, que apuntan hacia otra dirección (las que ordenan las relaciones de autoridad, las relaciones entre pares, las prioridades institucionales, las jerarquías laboral-sindicales, las áreas controladas de la debida integración laboral, las competencias de las distintas funciones, la organización del tiempo, entre otras).

Lo que sucede con esta perspectiva es que olvida la asimetría existente entre los patrones que estructuran la vida institucional y, de hecho, apuesta a invertir su capacidad de influencia. En ese esquema, el medio o vehículo para avanzar con la propuesta pedagógica hacia el resto de patrones organizacionales (por ejemplo, la organización y uso del

<sup>2</sup> Podrían mencionarse otras que, a lo largo de la década, no han superado su existencia retórica, como la propuesta de individualizar la enseñanza o de cambiar la cualidad de las relaciones con los padres.

tiempo o las reglas de relación director-maestros) *radica en los sujetos* maestros y en el grado de su convicción o compromiso con las nuevas orientaciones. Por su parte, el soporte que sostiene a las dimensiones organizacionales –la administrativa y la laboral-sindical–, *se inscribe en las estructuras* que definen el gobierno y el trabajo en la escuela (como reglas anónimas) y, más precisamente, se inscribe en la esfera de las relaciones de poder que cuidan los equilibrios políticos intraburocráticos y los político-sindicales. No obstante, las políticas del cambio siguen insistiendo en que la sola dimensión pedagógica, la más débil, no sólo rearticule al conjunto de dimensiones que allí operan, sino que además se imponga hasta hegemonizarlas.

Producto de esta visión, el activismo fácilmente perceptible que hoy caracteriza a las escuelas primarias no podría estimarse como una expresión de su papel central en la construcción de su mejora, sino, más bien, como expresión de un vacío de políticas *para la institución*. Un vacío de gobierno en un proceso que no ha podido o no ha querido reconocerlas como configuraciones complejas, reguladas por normatividades múltiples y específicas –escritas y no escritas–, no siempre coherentes, que la descentralización no ha conmovido, como no ha conmovido los sentidos y prácticas que internamente imperan para abordar la enseñanza.

II. Voy a repasar alguna información empírica para ofrecer sustento a estas observaciones. En primer lugar, quisiera dar cuenta de un fenómeno digno de atenderse en las distintas instancias de la administración *que establecen relación con las escuelas* y en conjunto definen el gobierno sobre ellas. De paso, conviene señalar que las acciones de gobierno que de allí emanan se traducen, para las escuelas, en *demandas y*

*prescripciones* que se acompañan, en gran medida, de *controles*, con distinta intensidad.

a) Las dependencias que atienden el movimiento genéricamente administrativo –abarcando desde el control escolar hasta el control de personal–, particularmente las que procesan información cuantitativa para el sistema y para su operación, *permanecen estables en sus funciones, jerarquías, atribuciones y contenidos de trabajo*, al igual que los cuerpos normativos que las rigen. Buena parte de ellas sigue actuando con independencia de la reforma sancionada y sus proclamas de nueva gestión. Prevalece en ellas la orientación centrada en las necesidades del gobierno del sistema, sin que se hayan replanteado las fórmulas para trabajar con las escuelas. A la vez, en éstas persiste igualmente la convicción sobre la enorme cantidad de información solicitada –con sus viejas características de superposición o duplicación– que directores y maestros procesan manualmente con destino a distintas oficinas. También persiste la repercusión de estas actividades en el tiempo dedicado a la enseñanza. Mientras la descoordinación administrativa permanece incuestionada y sin reforma institucional, su mandato resulta imperativo y el control sobre las respuestas es estricto.

A ello se suma una importante implicación para el aporte “institucional” a la calidad de la enseñanza: la atención oportuna a este tipo de demandas constituye hoy, y desde hace décadas, una *fuerza principal de la valoración profesional* de directores y maestros. Esto quiere decir que la escuela sigue atada a las viejas redes de autoridad burocrática, con capacidad para imponer prioridades que no figuran en el discurso reformista pero que, en el caso de los trabajadores docentes, definen claros centros de atención.

En los dos agrupamientos que siguen descansa la producción y canalización de la cara pedagógica de la reforma.

b) Las dependencias con mayor orientación técnico-pedagógica –como las que alimentan el desarrollo curricular o la capacitación docente– han *reajustado su trabajo* (atado a las mismas redes de dependencia) *para atender a las políticas de reforma* sin que ello suponga la redefinición de sus funciones o *de sus estrategias de vinculación con las escuelas*. Se caracterizan por producir orientaciones o prescripciones sobre formas o contenidos del trabajo docente o generar materiales de apoyo curricular y que, según el caso, llegan a las escuelas a través de disposiciones, documentos o bibliografía específicos. En ocasiones, algunas de estas líneas se canalizan a través de cursos intensivos obligatorios para todos los docentes de un nivel, o bien a través de la oferta de cursos de actualización de inscripción voluntaria. Si bien la primera de estas alternativas incluye de hecho al conjunto del cuerpo docente de las distintas escuelas, no existen tiempos y mecanismos previstos para promover en y por ellas su procesamiento. Las líneas de acompañamiento y control para estas iniciativas, cuando existen, no suelen ser significativas.

c) Tanto en el ámbito federal como en el estatal *se han creado nuevas dependencias o, más frecuentemente, grupos técnicos* especializados para operar programas determinados que proponen innovaciones. Las estrategias de vinculación con los planteles son variadas. Hay convocatorias generales al conjunto del nivel –aproximadamente 100.000 escuelas en primaria–, como el llamado a trabajar en equipo o a fomentar la lectura, a veces acompañado de provisión de materiales, sin definidos mecanismos de apoyo para facilitar su apropiación. Hay también proyectos o innovaciones, con diferentes propósitos, que seleccionan subuniversos según al-

gún tipo de criterio y que ofrecen apoyos acompañados de controles –desde informes hasta evaluaciones–, ambos tendencialmente sistemáticos.

Desde las escuelas, este conjunto de instancias está más claramente identificado con las propuestas de la reforma. No obstante, en términos de su articulación institucional es curioso observar que las actividades definidas por los programas y proyectos promovidos por estas instancias no se integran a la normativa, a las prácticas o a los sistemas de control vigentes para el trabajo regular. (Y esto no es un consciente impulso a la autonomía sino un vacío entre el discurso de las metas y un molde institucional que difícilmente puede alojarlas si no se modifica.) Las políticas definidas las *agregan* para funcionar en *forma paralela* a las viejas y poderosas tramas, a menudo fundantes de lo que se quiere cambiar. Este ordenamiento paralelo, con excepción de algunos programas que ofrecen un incentivo económico, está condicionado por el no-conflicto con lo establecido para desarrollar las actividades que se propone. Allí donde se producen tensiones la situación de paralelismo pasa a situación de subordinación.

III. El llamado a mirar a las escuelas surtió efecto en no pocas dependencias de las administraciones federales y estatales que ya tenían alguna relación con ellas y en algunas –del sector educativo y de otros sectores de gobierno– que consideraron necesario establecerlas. De modo que generaron distintos programas, proyectos e iniciativas dirigidos a ellas. A la vez, la consigna reformista de “apertura a la sociedad” concitó, en cantidad menor, propuestas de Organizaciones no Gubernamentales y en algún caso de la empresa privada.

De este modo, para 2002, cuando había ya 16 proyec-

tos federales, los estados y las “instancias sociales” sumaron entre 15 y 35 regionales. Así se configuró un panorama que en algunas entidades sumó 50 iniciativas externas y en las menos alrededor de 20. Algunas se proyectan para todo el año escolar o para varios, otras requieren de pocos meses y la importancia pedagógica de sus contenidos es variable. Es claro que no todas ellas están en todas las escuelas, pero cada una recibe varios obligatorios, con origen federal o estatal, junto a otros insoslayables, generados en la supervisión de zona o en la respectiva jefatura de sector, ya sean dirigidos al trabajo interno o a la relación con las comunidades, y entre ellos o al margen de ellos puede haber alguno de interés para los docentes.

A la vez, algunos proyectos, fuera de su puesta en marcha, requieren de informes o de evaluaciones, trámites que en ningún caso entusiasman a los docentes y que, como lo señala Darlin-Hammond, dan cuenta de una peligrosa tendencia a burocratizar estas actividades. Por su origen externo y su adscripción a formas tradicionales de operar, los maestros tratan estos proyectos como actividades delimitadas y encerradas en sus propias lógicas, separadas de sus actividades habituales (por ejemplo, se incorpora el diálogo con los alumnos que impulsa un proyecto de enseñanza del español, pero la enseñanza de la matemática sigue sin diálogo; o dicen los maestros “esto se hace así en tal proyecto, pero (en el resto de mis actividades) yo lo hago de otro modo”). En otra escala, se reproduce el mismo fenómeno con supervisores que atienden programas compensatorios, por lo cual reciben un sobresueldo: ensayan algunas de las nuevas orientaciones sólo en las escuelas incorporadas al programa sin modificar sus comportamientos habituales en el resto de las escuelas a su cargo.



Lo que intento destacar aquí es que no existe una instancia identificada y legítima en las escuelas, o en las estructuras que directamente la gobiernan, encargada de filtrar estas propuestas en atención a su pertinencia para cada una. En distintas regiones, hace algunos años, comenzó a suceder que, espontáneamente, algunos supervisores y posteriormente algunos jefes de sector, alarmados por el exceso de *demandas*, comenzaron a hacerlo por iniciativa personal, en forma abierta o encubierta, dependiendo de los márgenes de decisión que admitan sus autoridades inmediatas. Los directores, salvo casos excepcionales, no toman estas decisiones pero, en ocasiones, cuando cuentan con cierta seguridad profesional, ejercen su resistencia *simulando* que esta o aquella iniciativa se está llevando a cabo y no es extraño que, en ocasiones, cuenten para ello con el apoyo de su supervisor. Recientemente he tenido noticias de medidas tomadas para manejar esta situación, implementadas de modos distintos, en cinco de los treinta y dos estados de la república. Es decir que –sin ninguna autonomía sancionada para que las escuelas elijan y sin contar con estructuras de gobierno preparadas para cuidar y apoyar a las escuelas–, la avalancha de iniciativas para éstas empieza a forzar la aparición, en alguna parte, de alguna instancia que ofrezca cierta racionalidad.

Todo esto sucede en escuelas que –inducidas por sus autoridades o por los cursos de capacitación o por algunas evaluaciones– están en proceso de apropiarse de un nuevo currículo y de sus correspondientes libros de texto junto a otros materiales para cada grado. La profundidad del replanteo que supone el nuevo currículo justifica su elección como centro de todos los refuerzos y acompañamientos que puedan ofrecerse a las escuelas.

Todo ello sucede también en el marco de una jornada

laboral diaria de cuatro horas y media, dividida por un recreo largo de 30 a 40 minutos. Sobre el uso del tiempo en esta jornada, distintos estudios han revelado que, merced a las antiguas y rutinarias obligaciones que recaen individualmente en los maestros (comisiones de ahorro, aseo, cooperativa, festivales, entre otras), el tiempo efectivo de relación de enseñanza directa abarca diariamente entre dos horas y media y tres horas. En síntesis, aquí hay una *organización* de la vida escolar que persiste, abonada por usos y costumbres pero también con reglamentos que hasta el momento no han llamado la atención a las políticas del cambio ni al gobierno de la escuela.

La organización establecida contempla *una reunión mensual* del cuerpo docente que generalmente dura cuatro horas, aunque también puede durar dos. Este espacio –que recibe el nombre de Consejo Técnico– es el objetivo de buena parte de las propuestas externas que intentan apoyar el trabajo colectivo entre maestros. Además, esa reunión *mensual* es la única instancia para reunir al colegiado. Desde mediados de la década pasada la reforma intenta poblar a los Consejos con contenidos académicos. Debe luchar contra los clásicos contenidos burocráticos y domésticos que durante décadas le han caracterizado y que continúan demandando atención y solicitud *por parte de la administración*. La tensión entre ambos tipos de contenidos se agudiza por el aporte de no pocos factores que han alimentado el sentido de propiedad privada de la docencia en el ámbito del aula. A ello contribuyen, además, no pocos componentes culturales e institucionales que dificultan que los maestros construyan un diálogo entre pares con contenido profesional, en un ámbito formalizado y con participación del directivo.

Sin embargo, naturalizada la organización, ninguna

jerarquía técnico-administrativa –porque formalmente no es competencia de la escuela– se hace cargo del problema para buscar alternativas que salven y diferencien los contenidos en pugna.

Frente a las expectativas generadas por los nuevos contenidos de trabajo en el Consejo Técnico, lo mismo que frente a otras actividades, los maestros se ven enfrentados a un doble y generalmente antagónico sistema de normas. Uno, legitimado por el discurso de la reforma, y el otro por un cuerpo normativo y una tradición de prácticas (horarios, competencias, atribuciones docentes, reglamentos) que coexisten y siguen ordenando el desarrollo de la vida institucional. Ante estas situaciones, lo viejo y conocido, que exime de las inseguridades que enfrentan las innovaciones, tienen amplias probabilidades de imponerse. Si es sabido que la incertidumbre es un atributo de los procesos de innovación, la configuración de un contexto que emite dobles mensajes no parece dar cuenta de una política institucional que tienda a favorecerlos.

Stoll y Fink sostienen que la disponibilidad de una escuela para construir sus procesos de cambio depende en gran medida de sus profesores. Señalan, igualmente, como otros estudiosos, que la complejidad de estos procesos es usualmente minimizada por las políticas.

Fullan, por su parte, insiste en que la clave del cambio con posibilidad de éxito está en la mejora de las relaciones entre los profesores. Mc Laughlin sostiene, por su parte, que la implementación local domina el resultado: “la elección de poner en práctica una política y sobre cómo hacerlo tiene mayor significación para su resultado de lo que tienen las características de la propia política, como el diseño del programa, la tecnología y el financiamiento disponi-

bles o el interés gubernamental. El cambio, en última instancia, es un problema de las unidades más pequeñas. Lo que en realidad sucede como resultado de una política depende de cómo ésta es interpretada y transformada en cada punto del proceso y, finalmente de la respuesta del individuo al final de la cadena”.

En su balance sobre las lecciones que dejó el pionero estudio Rand sobre el agente de cambio (70s) afirma: “el estudio develó el papel decisivo de la implementación local y de sus funcionarios de la línea del frente, quienes deciden sobre las prácticas de aula y sobre los factores que afectan a la enseñanza y al aprendizaje. Desde el análisis macro de las políticas, estos sujetos no significan más que una posición en una red de relaciones. Contrariamente, en el análisis micro opera el nivel individual, que interpreta la acción organizacional como problemática, con resultados difícilmente previsibles”.

En esta intervención sólo he querido presentar, en grandes pinceladas, algunos rasgos de los múltiples procesos que en el ámbito de las unidades escolares están involucrados en las condiciones locales de la institución para pensar en cambios. Muchos quedan afuera, como la expresión local de las políticas de actualización docente, o las atribuciones y competencias de las distintas jerarquías, o las formas que adopta la vida sindical en el curso cotidiano. Sólo me propuse llamar la atención sobre un espacio decisivo para el cambio de la escuela que no ha figurado en las agendas políticas.

El señalamiento de contradicciones y vacíos, fuera de hipotetizar sobre el sentido general del modelo, posibilita en la situación mexicana evitar el terreno conflictivo de la división y competencias intraburocráticas, y también la negociación con el ámbito sindical para redefinir formas de opera-

ción de las escuelas donde ésta instancia tiene una singular presencia dentro de la propia administración.

Atender a lo que está sucediendo en la escuela, en contrapunto con los procesos de implementación de las políticas de cambio, seguramente aportará al conocimiento de las complejas articulaciones involucradas en la reconstitución –o el mayor debilitamiento– de las capacidades escolares para potenciar la enseñanza y los aprendizajes.



# Nuevos y viejos dilemas que enfrenta la democracia argentina actual

Carlos H. Acuña

## Introducción

El objetivo de estas notas es contribuir a la discusión sobre problemas institucionales que, en la Argentina de hoy, complican el diseño e implementación de políticas públicas más legítimas y eficaces. El formato elegido para este trabajo es “exploratorio”, en el sentido que las ideas aquí desarrolladas, por un lado, no se presentan con jugosas notas al pie o mayores referencias bibliográficas y, por el otro, no se limitan a un análisis sistemático sino que avanzan más allá incorporando recomendaciones sobre cursos de acción política deseables y necesarios. El trabajo está constituido por dos grandes secciones. La primera contextualiza la reforma política que es objeto de debate en la Argentina, marcando los riesgos que la misma **enfrenta**.<sup>1</sup> La segunda sección focaliza

<sup>1</sup> El carácter estructural de estos argumentos se ve ilustrado por la vigencia que mantienen estas problemáticas a través del tiempo. Más allá del dramático proceso vivido por el sistema político argentino desde 2001 a la fecha, quiero destacar que esta primera parte fue desarrollada en conjunto con Juan Carlos Torre y presentada con el mismo título del apartado I en el “Seminario sobre la Reforma Política”, organizado por la Vicepresidencia de la Nación y el Ministerio del Interior, Rosario, 29 de Abril de 2000, e incorpora algunos de los argumentos desarrollados en diversos lugares por Ana María Mustapic. Por otra parte, una primera versión de esta discusión ya fue presentada

su atención en aspectos dejados de lado por la actual reforma política: algunas características de los poderes de gobierno que obstaculizan un mejor diseño e implementación de políticas públicas en Argentina.

## I. Consideraciones sobre la Reforma Política en la Argentina actual

### I.1. El diagnóstico de la situación: divorcio entre los partidos y los ciudadanos

Hoy, en la Argentina, se está llevando adelante un proceso de reforma política que apunta a modificar aspectos del funcionamiento partidario-electoral. Todo proyecto de reforma presupone que algo no funciona bien y que debe ser modificado. En el ámbito de la vida política de la Argentina actual, lo que parece no funcionar bien, generando una extendida sensación de malestar, es el vínculo de representación: se habla de una crisis de representación, esto es, de la existencia de un divorcio entre las demandas e intereses de la sociedad y el comportamiento de políticos y partidos. Los comentarios más frecuentes al respecto ponen el acento en que los políticos y los partidos se ocupan primordialmente de sus propios

---

bajo el mismo título en la Conferencia *Argentina 2000: Politics, Economy, Society and International Relations*, organizada por el Argentine Studies Programme, St. Antony's College, University, of Oxford, 15 – 17 de mayo de 2000 y publicada bajo el título "Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy", en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 2001.



intereses y de la lucha por el poder, sin contemplar ni responder a las inquietudes y expectativas de sus representados. Apatía política, alejamiento de la vida pública, acusaciones de corrupción y de ignorancia generalizada hacia la clase política, son las evidencias que con frecuencia se presentan a favor de este diagnóstico.

Como primer paso en esta discusión, interesa examinar la naturaleza del diagnóstico prevaleciente. Partiendo de la hipótesis del “divorcio” entre lo que los ciudadanos piden y los políticos hacen, la reforma política es concebida como un modo de acercar o acortar la distancia entre representantes y representados. De esta forma, la lógica de tal reforma responde a una visión de la autonomía de los representantes que es considerada fuente de falta de transparencia y corrupción, así como de oportunidad de traición de promesas electorales y de exclusión de la ciudadanía.

Sin embargo, la distancia o autonomía de los representantes con respecto a sus representados es una pieza constitutiva de la democracia representativa como tal. La frase “el pueblo gobierna a través de sus representantes” es lo que distingue a nuestra democracia de una democracia directa. El supuesto que sustenta a esta frase es que los representantes, una vez electos y ocupando su lugar en el sistema de gobierno, tienen a su alcance mayor y mejor información, así como la oportunidad de deliberar con posiciones distintas a las propias. Todo ello permite al representante tomar decisiones en función de los intereses de sus representados, más allá de las preferencias puntuales de estos. En la trayectoria de la democracia representativa, esta capacidad del representante fue ejercida en una primera fase a título individual y, con la aparición de los partidos modernos, en tanto miembro de una organización política.

En un caso y en el otro, la apuesta de la democracia representativa es que el representante, a partir de mayor información y de la posibilidad de deliberar, está en mejores condiciones para producir buen gobierno. Los dos mecanismos históricos a través de los que se aseguró al representante la autonomía necesaria para ejercer sus capacidades fueron la supresión del mandato imperativo así como la negación de la posibilidad de revocación del mandato. Esta fue la razón y la ingeniería institucional a través de las cuales se construyó la distancia entre representantes y representados.

Esta dinámica de funcionamiento aparece a todas luces como un régimen elitista. Destaquemos, sin embargo, que lo que protege a la democracia representativa de resultar en un régimen oligárquico *tout court* es que, periódicamente, los representantes son llamados a rendir cuentas frente a sus representados por medio de elecciones competitivas. De allí es que el mecanismo partidario-electoral haya ocupado el lugar central que le cabe en la producción del necesario equilibrio entre la autonomía de la decisión del representante y la salvaguarda de la expresión de las aspiraciones e intereses de los representados.

A lo largo del tiempo, esta democracia representativa experimentó diversas crisis, en general, crisis de participación, en las que lo que estuvo en cuestión fueron las fronteras de la comunidad política. Esto es, el trabajoso y conflictivo proceso de inclusión de nuevos actores e intereses sociales, caracterizado por avances y retrocesos pródigos en confrontaciones antisistema y proscripciones. A lo largo de esta accidentada trayectoria, sin embargo, lo que no se puso seriamente en cuestión fue el lugar estratégico del mecanismo partidario-electoral de la democracia representativa por el cual, por un lado, los ciudadanos dejaban la gestión de la co-

sa pública en manos de sus políticos de confianza (ya sea como individuos o como miembros de partidos) y, por el otro, se limitaban a participar espaciadamente por medio de la vía electoral. En síntesis, la imagen sociológica de esta dinámica de funcionamiento era una en la que los ciudadanos, una vez incluidos en la comunidad política, se ocupaban de sus cosas, dejaban gobernar y de tanto en tanto juzgaban y decidían sobre la suerte de sus representantes.

Hoy en día la situación es otra: en un contexto donde se han levantado las barreras institucionales a la participación en la comunidad política, lo que está en cuestión es el mecanismo partidario-electoral, esto es, el mecanismo a través del cual se procesa el vínculo de representación. Muchos sostienen que, en el presente, tal como está diseñado, dicho mecanismo se halla sesgado a favor de la autonomía del representante y en detrimento de la participación y control por parte de los representados. A su juicio, se trata de un diseño que abre la puerta, por un lado, a la falta de transparencia y corrupción político-partidaria y, por el otro, al desprecio y a la exclusión de los ciudadanos y sus preferencias.

## 1.2 Dos perspectivas sobre los problemas de la crisis de representación

En el actual cuestionamiento al mecanismo partidario-electoral convergen en Argentina posiciones que, a menudo, no se distinguen con suficiente claridad. Ellas parten de diagnósticos diferentes sobre las causas del problema y promueven, consecuentemente, diferentes cursos de acción. Por un lado, encontramos a quienes ponen el acento en problemas *endógenos* del funcionamiento del mecanismo. Por otro lado, están aquellos que identifican en la *insuficiencia* de este mecanismo las dificultades para asegurar una representación política legítima y

eficiente. La gran diferencia entre estos diagnósticos y sus propuestas de solución es la siguiente: mientras la primera va a proponer la modificación del mecanismo partidario-electoral, la segunda focalizará su esfuerzo en complementarlo por medio de nuevos canales de participación y control ciudadano. En el límite, la primera alternativa aspira a sustituir el “partido de los políticos” por el “partido de los ciudadanos”; la otra, por su parte, apunta a mejorar y fortalecer la relación entre políticos, partidos y ciudadanos. Consideremos a continuación las propuestas que emergen de estas distintas perspectivas.

## 2.a Acerca del “mal funcionamiento” del mecanismo partidario-electoral

Comenzando por la primera de ellas, señalemos que entre sus blancos predilectos está la llamada “lista sábana”, es decir, el mecanismo partidario-electoral que consiste en ofrecer al ciudadano la opción de elegir entre listas integradas por un gran número de candidatos seleccionados por los partidos. El comentario crítico aquí destaca que el elector desconoce a la mayoría de ellos o, a lo sumo, está familiarizado con los dos o tres primeros candidatos que figuran en la lista: ello conspiraría contra la transparencia del vínculo de representación. Para corregir el problema, se propone alentar la elección de candidatos por medio del sistema de circunscripciones uninominales, que tiene la virtud de permitir una relación más próxima y personalizada entre el representante y el representado.

Son varios los interrogantes que plantea esta manera de superar el malestar con el mecanismo partidario-electoral existente. Para empezar, la propuesta de modificar el sistema de lista por otro que facilite identificar claramente al candidato con el fin de mejorar la representación descansa sobre una visión bastante simplista del problema. En efecto, la

búsqueda de una relación cara a cara no se compadece con los desafíos que entraña la representación en sociedades complejas y heterogéneas. Aun en colegios electorales de tamaño reducido, el candidato es votado por mucha gente y por muy diversas razones. Al final, son muy diferentes los intereses y preferencias que representan, los cuales están lejos de conformar un todo coherente. En estas circunstancias, el papel del candidato electo, el legislador, se confunde con el de un equilibrista, que en ocasiones privilegia ciertos intereses y preferencias, y a veces a algunos otros, cuando no es el mismo quien contribuye a moldear unos nuevos. Así las cosas, y a pesar del rediseño del mecanismo partidario-electoral, la brecha entre representantes y representados subsiste y, con su carga de insatisfacción para con los políticos, es una condición inherente a la complejidad del fenómeno de la representación en las sociedades contemporáneas.

La perspectiva que comentamos no solamente parece discutible por su visión simplificada de cómo resolver el malestar con los partidos y los políticos. También lo es porque descansa sobre una imagen de representación que no considera la distribución diferencial del poder en la sociedad. El ciudadano individual, que está en el centro de sus preocupaciones, las más de las veces es una figura entre otras en un escenario poblado por grupos organizados y con mayor capacidad de influencia y veto en el proceso decisorio.

Otra objeción igualmente importante a la propuesta que apunta a una relación individual e individualizada entre representante y representado, es que, llevada a la práctica, complica la adopción de decisiones de gobierno. Si los candidatos son electos a partir de distritos electorales pequeños y respondiendo a patrocinantes bien definidos, es muy probable que, en ausencia de vínculos, sea con el oficialismo sea

con la oposición, sus comportamientos resulten erráticos y fluctúen según las cuestiones e intereses en juego. En estos casos, la responsabilidad de los representantes estará limitada a quienes configuran su marco de referencia relevante, pero se hallará, asimismo, asociada a formas de falta de solidaridad colectiva más allá de la frontera de su distrito electoral. Y esto, a su turno, habrá de dificultar previsiblemente la formación de las mayorías necesarias para legislar sobre políticas de gobierno.

Los mecanismos partidario-electorales que operan convirtiendo votos en cargos o posiciones institucionales deben, en principio, establecer una relación equilibrada entre la producción de representación y la producción de capacidades de gobierno. La “lista sábana” es un ejemplo de diseño en el que este equilibrio se rompe a favor de uno de los dos términos de la relación, la producción de la capacidad de gobierno. Los integrantes de la lista escogidos en un criterio de partido le aseguran a éste, tanto en su condición de oficialismo como de oposición, los apoyos necesarios para pesar sobre las decisiones de gobierno. Por su parte, el fin de la “lista sábana”, para que el representado tenga idealmente una mayor influencia sobre su representante –hasta la posibilidad misma de ser él quien lo selecciona– flexiona el equilibrio hacia el polo de la representación. Ello convierte al representante en una suerte de portavoz de los ciudadanos individualmente considerados, lo que trae aparejada una fragmentación de las demandas en el proceso decisorio.

Podemos convenir en que la “lista sábana” es un problema por el riesgo de opacidad que entraña para una mejor representación de los ciudadanos. Sin embargo, a la hora de la reforma, hay que estar alerta para evitar el riesgo alternativo de institucionalizar las presiones particularistas en la to-

ma de decisiones. El corolario que se desprende de esta breve discusión del ejemplo escogido es que cualquier modificación del mecanismo partidario-electoral existente, debería asegurar se cumpla, tanto la función de representar como la función de producir decisiones.

## 2.b Sobre la necesidad de complementar el mecanismo partidario-electoral

La discusión que centra su atención en el mal funcionamiento del mecanismo partidario-electoral incluye, además de las cuestiones ligadas a la elección de los representantes, otros temas, entre ellos, la selección de candidatos dentro de los partidos, evaluando alternativas como las internas abiertas, la transparencia en el manejo de los fondos de campaña, el rediseño de distritos electorales, etcétera. Todos estos aspectos son tributarios de una idea central, a saber, que el comportamiento de los representantes depende primordialmente de las modalidades a través de las cuales acceden a sus cargos. El supuesto es que los incentivos del comportamiento del representante están dados por la forma en que fue electo y la forma en que puede ser re-electo o removido del cargo. Algo de esto hay. Sin embargo, la estructura de incentivos propia, esto es, específica, de las instituciones de gobierno, también pesa en el formato que asume el comportamiento de los representantes. De allí que el desempeño de los representantes, una vez electos, debe ser considerado como una cuestión relevante en sí misma. Cuando así se lo hace, la idea de la reforma política se amplía más allá del mecanismo partidario-electoral para dar cabida, además, a instituciones que provean a los ciudadanos recursos para participar y ejercer control sobre sus representantes.

En este sentido, hay que reconocer que en el marco de la

ola de reformas constitucionales posteriores a la redemocratización del país, tanto a niveles provinciales –como fue el caso de la reforma nacional de 1994–, hubo avances en la introducción de mecanismos de participación directa. Lo mismo ocurrió con las consultas populares, y con el control sobre los representantes vía la posibilidad de su remoción. No obstante ello, hay mucho por hacer como para superar el estado de extendido malestar sobre el vínculo de representación entre políticos y ciudadanos. A título de ejemplo, ¿cuáles son los mecanismos existentes para *monitorear* la actividad de los legisladores? Al respecto, la falta de información es notable y sólo en momentos de grandes controversias es posible contar con alguna información. En las sombras quedan, habitualmente, las prácticas rutinarias del Congreso: los acuerdos sobre distribución de recursos, las posiciones e intercambios en los trabajos de comisión, los criterios en las designaciones del personal de apoyo, las remuneraciones efectivamente recibidas por el cargo, etcétera. Una mayor información permitiría que los legisladores se sintiesen observados más de cerca y le daría a los ciudadanos mayor capacidad de control y, de este modo, la oportunidad de contribuir a un mejor gobierno. Otros aspectos relacionados con una mayor transparencia y eficiencia de la acción de los representantes, sobre los que se requieren también iniciativas, son los relativos al reforzamiento de los órganos de asesoramiento técnico con los que cuentan para fijar posiciones, así como el establecimiento de reglas que regulen la consulta e influencia de los *lobbies* privados.

### 1.3 Consideraciones finales sobre la necesidad de una reforma política

El debate sobre la reforma tiende a encararse desde distintas opciones valorativas con respecto al lugar de los partidos



en nuestra vida política: por un lado las que buscan debilitarlo y, por el otro, las que apuntan a fortalecerlo. Estas reflexiones se inscriben en esta última opción: este es el objetivo que debe guiar el diseño de la reforma. Cualesquiera sean las formas en la que ésta se plasme, la reforma política debería asegurar el equilibrio necesario entre la producción de representación y la producción de capacidad de decisión. Autonomía de los representantes y gravitación de los representados son términos que se encuentran en una relación complementaria y no pueden ser concebidos como parte de un juego de suma cero. Es por ello que consideramos que un debilitamiento eventual de los partidos no se resuelve, en definitiva, en favor de los ciudadanos. Más bien, el desenlace previsible es una transferencia de poder e influencia política hacia los intereses organizados y los asesores ilustrados del Ejecutivo de turno.

La reforma política tal como se la ha discutido hasta aquí contempla la cuestión que hoy está en el centro de los debates, esto es, el funcionamiento de los mecanismos partidario-electorales, con el agregado de la creación de instituciones complementarias de participación y control ciudadano. Como tal, se trata de una reforma que opera sobre piezas que son, en rigor, parte de una estructura más amplia de representación y gobierno, que actúa: primero, seleccionando representantes / decisores; segundo, tomando decisiones públicas y, tercero, implementándolas. Por ello mismo, para ser eficaz, la reforma debe tener en cuenta el peso que tiene sobre la insatisfacción de los ciudadanos, el diseño y la modalidad de funcionamiento de esa estructura más amplia. No sería realista, en esta instancia, pretender una acción reformista simultánea sobre el conjunto de instituciones tales como el Ejecutivo y el Legislativo. Sí, en cambio, parece nece-

sario, por lo menos, incorporar en el diagnóstico de la reforma política a llevar adelante, los problemas propios de los poderes de **gobierno**.<sup>2</sup> Sólo de esa manera se estará en condiciones de estimar con mayor fundamento los resultados probables de los cambios parciales a introducir. La superación del malestar con la política y los políticos habrá de encontrarse, en definitiva, cuando los ciudadanos asocien a la política y los políticos con un buen gobierno.

Por último, es necesario recordar el vínculo entre la ciudadanía política y las condiciones socioeconómicas que facilitan o frustran la posibilidad de su ejercicio. Los frutos finales de cualquier operación de reforma política no son independientes del contexto sociológico dentro del que tiene lugar. No existen instituciones políticas de lujo en sociedades empobrecidas.

## II. Reforma política y políticas públicas: tensiones de la estructura gubernamental argentina que obstaculizan mejores políticas públicas

El objeto de este segundo apartado es identificar elementos de la democracia argentina que debilitan la capacidad de diseño e implementación de políticas públicas. La discusión apunta a llamar la atención sobre diversos aspectos de las reformas política y del Estado a los que no parece asignarse el grado de relevancia que merecen.

El punto de partida de este análisis es el reconocimien-

<sup>2</sup> El próximo apartado constituye un aporte en esta dirección.

to de que uno de los grandes cambios que observamos en las últimas dos décadas es el surgimiento de una estabilidad democrática inédita en la Argentina. Desde este punto de vista se podría argumentar que la gran discusión política en la Argentina se ha corrido, de los péndulos entre autoritarismos y democracia, al tipo y calidad de la democracia que estamos construyendo. En este contexto es que se propone pensar, como primer paso, tres tensiones o problemas de gobierno que afectan el diseño e implementación de políticas públicas y la gestión estatal.

## II.1. La tensión oficialismo y oposición

La primera tensión es reconocida y tiende a generalizarse como preocupación en períodos electorales: ¿habrá continuidad de las políticas?, ¿podrá gobernar quien resulta electoralmente victorioso? Aquí hay poco de nuevo. De las tensiones a las que se refieren las próximas páginas, la que se da entre oficialismo y oposición es la que ha absorbido la mayor atención del análisis y de la preocupación política en la Argentina reciente. Detrás de esta tensión entre oficialismo y oposición está la obvia preocupación sobre si es posible gobernar cuando un Ejecutivo se encuentra enfrentado a un Congreso en manos de un partido opositor. Por otra parte, otro aspecto de la tensión oficialismo / oposición está constituido por la incertidumbre sobre si la decisión gubernamental de hoy será mantenida por quien esté gobernando mañana. O, lo que es lo mismo, la incertidumbre que resulta de la posibilidad de modificar las preferencias mayoritarias y el consecuente recambio gubernamental entre oficialismo y oposición, modificación y recambio que son propios de la competencia democrática. En síntesis, al hablar de la tensión oficialismo / oposición nos referimos tanto a la que se da en-

tre el partido mayoritario a cargo del Ejecutivo y una minoría (quizás a cargo de una de las Cámaras del Legislativo), como a la tensión entre diversos oficialismos en términos intertemporales. Nos interesan los dos aspectos de la tensión, porque la calidad, eficiencia y eficacia de las políticas públicas no se juegan sólo en la decisión de llevarlas adelante (el éxito en aprobar una ley por ejemplo); también se juegan en el horizonte temporal en el que despliegan su implementación e impacto (horizonte que muchas veces implica un largo plazo que incorpora varias elecciones y, por ende, la legítima y deseable posibilidad de alternancia partidaria en el control gubernamental).

Esta tensión también muestra resoluciones conocidas: primero, la lucha política que apunta a redefinir la correlación de fuerzas; segundo, la decisión de remover ciertas decisiones del dominio de una racionalidad político-partidaria para colocarlas bajo una racionalidad técnica; y, tercero, lo que se da en llamar “políticas de Estado”.

La lucha política democrática como forma de resolver o administrar estas tensiones nos muestra las diversas estrategias implementadas por los partidos, ya sea para mantenerse o alcanzar el poder, ampliando su propio caudal electoral o alcanzando apoyos mayoritarios por medio de alianzas estratégicas o coyunturales con otros partidos. Esta es la política electoral y legislativa que seguimos a través de los medios masivos y que es central para la lógica de representación política democrática: su naturaleza está en que el diseño de políticas públicas represente las preferencias mayoritarias respetando los derechos de las minorías. *Democratic politics as usual.*

En segundo lugar, la remoción de ciertas decisiones del dominio de una racionalidad política para ser entregadas

a la acción de una técnica. Es de destacar que este desplazamiento no necesariamente reproduce una lógica tecnocrática autoritaria como las que observamos en los experimentos “burocrático-autoritarios”, los cuales pretendieron reemplazar “la política” por “la ciencia”, imponiendo un supuesto conocimiento superior a las preferencias e ideales mayoritarios. Las actuales democracias, incluyendo a la argentina, muestran ciertos espacios de decisión, como por ejemplo el ocupado por la máxima autoridad monetaria, que aseguran una estabilidad autónoma del gobierno de turno y con un horizonte temporal aislado de los ciclos electorales.

Las “políticas de Estado” también buscan identificar prioridades o temáticas que se desea o necesita aislar de la lucha partidaria a través de la construcción de consensos entre oficialismos y oposiciones.<sup>3</sup> Ciertos temas, como los de política exterior, tienden a ser reconocidos en el sentido de que deberían ser objeto de políticas de Estado. Al debatir, por ejemplo, si es o no necesario constituir en política de Estado también una estrategia de combate a la pobreza, lo que los *policy makers* se preguntan es si las particulares características de un problema demandan un accionar público con una consistencia de largo plazo que sólo puede resultar de un acuerdo entre los gobernantes de hoy y los potenciales gobernantes de mañana.

<sup>3</sup> La diferencia entre la segunda y esta tercera alternativa radica en que si bien el corrimiento de ciertas decisiones fuera de la influencia cotidiana del gobierno de turno puede resultar de un acuerdo entre oficialismo y oposición, también puede resultar de una decisión que surja de una coalición mayoritaria que se impone al desacuerdo opositor. En otras palabras, mientras que “políticas de Estado” implican necesariamente una construcción de consenso entre el oficialismo y la oposición, no necesariamente es este el caso para la alternativa de aislar ciertas áreas de política de la influencia político-electoral.

Las políticas de Estado buscan reducir la incertidumbre propia de la intertemporalidad que es ineludible en la implementación de políticas. Se reduce la incertidumbre y aumenta la eficacia y eficiencia de las políticas públicas a través de acuerdos entre los que hoy son mayoría y minoría y que, en términos intertemporales, en realidad constituyen dos mayorías distintas (la que gobierna hoy y la que gobernará mañana). Si las distintas mayorías que gobiernan en distintos momentos ajustan sus expectativas, coordinan sus preferencias y encuentran un punto donde, abandonando pretensiones de máxima, se identifique un curso de acción de mínimo acuerdo y suficientemente eficiente como para alcanzar objetivos definidos como prioritarios, entonces tendremos “políticas de Estado”.

Lo apuntado rompe con la noción que nos sugiere que la competencia o la lucha política son ineludiblemente negativas para la calidad de las políticas públicas. Como vimos más arriba, el juego de la competencia democrática nos muestra la conveniencia de tres formas de administrar la tensión oficialismo / oposición: la ligada a problemáticas en las que la lucha político partidaria es central para su resolución eficiente y legítima, y aquellas otras que, por distintas razones, son identificadas por los actores políticos como necesarias de aislar de la competencia política, a veces por medio de la construcción de consensos. En este sentido, como Ulises, los actores deciden libremente en qué aspecto, de qué forma y por cuánto tiempo recortarán su libertad de acción y se comprometerán a mantener una política dada.

La segunda y tercera tensión están bastante menos trabajadas por el análisis político doméstico. Son tensiones que los políticos experimentan y a las cuales sólo recientemente los investigadores y analistas políticos les estamos prestando más atención.

## II.2. La tensión Ejecutivo-Congreso

La segunda tensión tiene que ver con la relación Ejecutivo-Congreso, pero no pensada como una tensión entre oficialismo / oposición, sino pensada como una tensión ya sea entre la Nación e intereses provinciales o entre políticas nacionales y ciertos intereses sociales.

El análisis político, hasta no hace mucho, estuvo teñido de presupuestos determinados por la forma con que se comenzaron a implementar las reformas estructurales durante el gobierno de Carlos Menem. Estos estudios, de principios de los años noventa, reflejaron una gran preocupación por la concentración del poder en el Ejecutivo. ¿Cuál es la imagen que se creó con respecto a la democracia argentina? Una democracia con un alto poder concentrado en el Ejecutivo, decretismo, y un Congreso sin peso y que era, en gran medida, avasallado por el Ejecutivo. Sin embargo, los resultados de la investigación política que se comienzan a vislumbrar desde mediados de los noventa en adelante nos muestran un panorama algo distinto. Si bien es verdad que podemos observar este Ejecutivo que concentra poder e intenta concentrarlo aún más, lo que surge es también la imagen de un Congreso que tiene capacidad de vetar propuestas del Ejecutivo, y no con respecto a temas menores.

Se observan, en general, dos tipos distintos de capacidad de veto por parte del Congreso a iniciativas del Ejecutivo. En primer lugar, capacidad de veto por parte de actores sociales que tienen representantes en el Congreso, por ejemplo, los sindicatos, y que establecen implícitamente alianzas con fuerzas opositoras. Esto es, vetos para ciertos tipos de reformas como por ejemplo las de las relaciones laborales o el sistema de salud. Lo relevante para nuestro argumento es que las alianzas que sustentaron la capacidad de veto a las

propuestas del Ejecutivo se fueron estableciendo sin seguir una lógica partidaria, y respondiendo a una lógica ligada con distintos intereses sociales. En segundo lugar, encontramos alianzas que siguen una lógica estrictamente regional. Fueron reiteradas las ocasiones en las que el Ejecutivo encontró sus estrategias frustradas a partir de coaliciones que se dieron entre distintas regiones, coaliciones que “saltaron” o se constituyeron más allá de las contradicciones o identidades partidarias. Por ejemplo, importantes políticas propuestas por la Secretaría de Agricultura de la Nación se vieron frustradas, durante el gobierno de Menem, por una activa alianza del conjunto de provincias tabacaleras con el grupo de provincias laneras, confrontando en bloque las iniciativas de política tabacalera y lanera del Estado nacional.

A partir de estas observaciones encontramos que la estabilidad democrática permite al Congreso constituirse en un espacio de aprendizaje donde los representantes sectoriales y provinciales comienzan a comprender cómo utilizar más eficientemente los recursos de poder que les brinda el parlamento. Y esto lo llevan adelante realizando o priorizando, muchas veces, intereses parciales o regionales por sobre los del conjunto nacional, lo que es comprensible dado que su base de poder y perspectivas de desarrollo político se encuentran en su representación social o en su región de origen. El resultado son intercambios donde representantes de regiones, más que de partidos, concretan coaliciones con otros representantes de intereses regionales, en detrimento de políticas propuestas por el poder nacional, el Poder Ejecutivo.

Dado que las coaliciones de las que hablamos tienden a priorizar intereses sociales, sectoriales o regionales por sobre las identidades partidarias o los intereses del Ejecutivo nacional, y que la lógica de representación partidaria sigue



siendo la que se presenta como predominante en la forma de acceder a los escaños parlamentarios, es de esperar que esta contradicción evite expresarse públicamente. Por ello, lo que se observa es que este tipo de alianzas en general no se expresan mediante el voto negativo a las políticas propuestas por el Ejecutivo. Generalmente se plasman a través de un voto que se concreta por medio del congelamiento de una decisión. Esto es, desmantelando la política propuesta del Ejecutivo simplemente por omisión. Esta dinámica ofrece como ventaja para los representantes partidarios y aquellos sectores del partido oficialista que están frustrando la propuesta del Ejecutivo, evitar presentarse públicamente votando en contra de un Ejecutivo que usualmente se superpone con la conducción del partido político al que pertenecen. Por supuesto, este formato no implica que el mecanismo que se utiliza resulte menos eficiente para los objetivos de los actores que un voto mayoritario en contra de lo propuesto. Efectivamente, en estos procesos el Ejecutivo termina aprendiendo que tiene que negociar y hacer importantes variaciones en sus propuestas originales si efectivamente quiere alguna ley aprobada. ¿Qué es lo que nos ha enseñado esto para aquellos que seguimos los temas del Congreso? Hoy ya sabemos que si bien es importante el comportamiento en las votaciones, es clave el funcionamiento en comisiones, y clave también la negociación que se da a puertas cerradas para poder comprender cómo es que se da la dinámica de estos nuevos intercambios, que de nuevo quiero acentuar, no siguen una lógica oficialismo-oposición guiada por identidades partidarias. A esta altura del proceso democrático argentino estamos en condiciones de afirmar que si la presidencia tiene alto poder en la Argentina, esto no quiere decir que el Congreso no haya pesado en la última década y media. El Congre-

so ha mostrado la capacidad de redefinir importantes estrategias diseñadas por el Ejecutivo. Lo que hoy sabemos es que el Congreso Argentino tuvo y tiene mucho más peso del que suponíamos cuando comenzaron los estudios desagregados de la dinámica política parlamentaria. En síntesis, podemos discutir el nivel de eficiencia que esto significa para el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, pero efectivamente como institución de la democracia, el Congreso tuvo peso, y mayor al que suponíamos inicialmente, en la elaboración y veto de importantes políticas para el Ejecutivo. Es más, una parte significativa de este peso despliega un accionar que no sólo no responde a una lógica de alianzas y confrontaciones entre oficialismo y oposición, sino que la contradice.

El Congreso, por otra parte, muestra legisladores sin mayor estabilidad, lo que afecta seriamente su capacidad de especialización temática y, por ende, su eficiencia como tomadores de decisiones públicas. El determinante principal de la posibilidad de reelección en la Cámara de Diputados no es el votante sino la maquinaria partidaria que controla la confección de las listas de candidatos. La rotación de legisladores que muestra la democracia argentina es una de las más altas del mundo (sólo el 20% de los diputados logra mantenerse en el cargo por un segundo mandato), lo que desincentiva a los representantes políticos a realizar un mayor esfuerzo legislativo. Parece que cargos en cualquier nivel de los Ejecutivos (nacional, provincial o municipal) ofrecen claros y mayores retornos para una carrera política que la incierta apuesta a construir políticas desde el Congreso. Este fenómeno ilustra las complejidades de la estructura política argentina: como vimos antes, la tensión Ejecutivo/Legislativo muestra importantes elementos que no responden a una lógica

partidaria, y esto a pesar del gran peso partidario en la selección de candidaturas y consecuente rotación de legisladores. La explicación de la aparente contradicción se encuentra en que los partidos políticos se han debilitado como maquinarias en el ámbito nacional, por lo que los decisores sobre candidaturas partidarias despliegan en su accionar una lógica más localista, permitiendo que el control político-partidario regional no contradiga la posibilidad de desafiar a sus congéneres partidarios en el ámbito nacional.

### II.3. Tensiones dentro del Poder Ejecutivo

La tercera tensión tiene que ver con los choques, discrepancias, competencias y hasta contradicciones dentro del propio Poder Ejecutivo. Lo que esta tercera tensión tiene en común con la segunda, es que tampoco responde a cortes entre identidades partidarias como los característicos de la tensión oficialismo-oposición.

Estos conflictos o desajustes reconocen causas que son propias e ineludibles en toda estructura estatal. Sin embargo, en el caso argentino, las dimensiones del problema permiten preguntarse si el Ejecutivo es un poder desarticulado por su propia dinámica. Cada ministerio cubre, por definición, temáticas que se resuelven en el marco de legislaciones distintas, por lo que actúa en un contexto cuyas reglas de juego resultan diversas. Cada ministerio, además, opera en un espacio donde participan actores distintos. Esto es, los actores que confrontan o colaboran con las políticas educativas desde la sociedad civil son muy diversos en organización, intereses, ideología y capacidad de acción colectiva, y se diferencian de aquellos actores ligados a la política laboral, la económica o a los temas propios del Ministerio de Desarrollo Social. Por fin, muchas veces los ministerios implican espe-

cializaciones temáticas en tensión (en una situación de déficit fiscal, economía versus las áreas sociales).

Por un lado, entendemos que cada ministerio se maneja en un contexto de juego político distinto (diversas prioridades, distintas reglas rectoras y de resolución de conflictos, diversos actores, diversas opciones y estructura costo/beneficio ligada a las opciones). Por otro lado, sabemos que los ministerios son recursos de poder que se distribuyen entre los distintos grupos o líneas que participan del partido o de la coalición gobernante. La combinación de estos dos elementos explica las razones por las que la experiencia de la democracia argentina nos muestra un altísimo nivel, no ya de descoordinación entre las áreas del Ejecutivo, sino tensiones que muchas veces van desde la abierta competencia al conflicto.

La necesidad de coordinación a la que se hace referencia implica, por ejemplo, que temáticas complejas como la pobreza o la salud materno-infantil por definición deben ser abordadas simultáneamente por tres o cuatro áreas del Ejecutivo. Estas áreas, en general, no solamente no colaboran sino que compiten activamente unas contra otras. La colaboración tiende a ser percibida por estas distintas estructuras como una pérdida de poder, porque en realidad lo es: la coordinación implica cierta pérdida de autonomía a favor de una acción colectiva más eficiente. Desde este punto de vista no existen mayores incentivos en la estructura institucional del Estado Argentino para que se genere una colaboración más eficiente entre las diversas áreas del Ejecutivo. Recordemos algunos de los “Boca-River” tradicionales de los gabinetes argentinos. Por supuesto, la tensión entre Economía y los ministerios ligados a la política social. Pero también entre los propios ministerios que tienen que ver con políticas sociales

las tensiones son permanentes: Trabajo, Salud, Educación y Desarrollo Social históricamente no han colaborado y, en su competencia y lucha por recursos, hasta se han “copiado” programas que operan sobre la misma población objetivo en las mismas regiones.

Lo que el análisis político hoy nos muestra es que los problemas de acción colectiva dentro del Ejecutivo no sólo son estratégicos para la capacidad de gobierno, sino que sus causas no admiten soluciones basadas en “estilos de gestión” o relaciones personales. Estos elementos sin duda juegan un papel, pero la problemática de fondo es estructural y demanda reformas institucionales que redefinan, en un primer momento, la estructura de incentivos que enfrentan los tomadores de decisiones y las burocracias de los Ministerios para, en un segundo momento, esperar que se produzca un cambio en la cultura organizacional del Ejecutivo y sus ministerios.

Aunque estas reflexiones se centraron en las propiedades del Ejecutivo nacional, considero que serían perfectamente aplicables como diagnóstico del funcionamiento y los problemas de los Ejecutivos provinciales y municipales.

#### II.4. Las tres tensiones como un juego de juegos

Pensar la capacidad o los problemas que enfrenta el Estado argentino y los gobiernos democráticos, más allá de su signo partidario, es pensar estas complicaciones como tensiones que esconden tres distintos juegos, tres problemas de acción colectiva.

Oficialismo / oposición, por un lado, es el más reconocido, es el que se propone resolver con políticas de Estado cuyo objetivo es superar las tensiones partidarias a través de la generación de consensos sobre metas y cursos de acción de

largo plazo. El problema se complica cuando reconocemos que la tensión Nación-intereses sectoriales y Nación-intereses regionales expresados en el Congreso, así como las tensiones características del propio Ejecutivo, son tensiones que no responden a una lógica de lucha política entre partidos. En consecuencia, estas dos últimas son tensiones no resolubles desde los acuerdos interpartidarios que apuntan a políticas de Estado, sino desde reformas institucionales que reflejen acuerdos entre actores e intereses intrapartidarios, extrapartidarios, nacionales y regionales.

Las tensiones, estos tres problemas de acción colectiva, están, lo que se llama en Teoría de los Juegos, anidados, interactúan, están interconectados. Los actores y gobiernos coparticipan en los tres juegos simultáneamente. ¿Cuál es el riesgo que enfrentan, entonces, reformas que apunten a fortalecer la capacidad de diseño e implementación de políticas públicas en la Argentina? El riesgo es no reconocer la relevancia de la segunda y tercera tensión, y de forma algo simplista, suponer que resolviendo la tensión oficialismo / oposición se tendrá un gran impacto sobre la gestión gubernamental. En definitiva, el riesgo es avanzar en la resolución del problema ligado a una de estas tensiones y, sin embargo, a poco de caminar, sorprenderse al constatar que las otras áreas de tensión siguen frustrando la capacidad de gestión eficiente por parte del Estado.

¿Cuál es el gran desafío? Poder alcanzar un nivel de coordinación y hasta de recomposición del poder estatal nacional, que asegure una generación de políticas y gestión pública de mayor eficiencia. En algún sentido, se habla de recomponer la capacidad de gestión estatal sin que esto redunde en autoritarismo. En este contexto de altísima estabilidad la democracia argentina tiene hoy en juego una recomposi-

ción institucional que la pueda volver más eficiente y legítima. Y esto depende de una reforma institucional que reconozca la especificidad e interacción de estos distintos tipos de tensiones.

## II.5. Una reflexión final

Las voces que demandan una reforma política se focalizan en gran parte en la dinámica partidario-electoral. Si bien esto es correcto y deseable, suena incompleto si no se articulan las acciones sobre los sistemas partidario y electoral con la dinámica de los poderes de gobierno en los que, a la larga, los partidos despliegan su capacidad de representación y gobierno. Como ya se dijo más arriba, partidos, elecciones y poderes de gobierno son piezas de una misma estructura que actúa: primero, seleccionando representantes / decisores; segundo, tomando decisiones públicas y, tercero, implementándolas. Por ello es que la reforma política debe pensar también la dinámica interna del Ejecutivo y la del Legislativo, así como los mecanismos de articulación entre estos poderes. La dirección de la reforma debe incorporar, sin duda, futuras acciones tendientes a: 1) mejorar los mecanismos de evaluación y negociación que permitan diferenciar las temáticas resolubles por medio de la competencia política de aquéllas que demandan políticas de Estado; 2) mejorar la capacidad de trabajo intersectorial dentro del Ejecutivo (coordinación y acción conjunta interministerial más que competencia); 3) una mayor especialización, como consecuencia de una mayor estabilidad, de los representantes en el Congreso; 4) fortalecer la capacidad del Estado nacional frente a intereses sociales y regionales.





# La gobernabilidad en el marco del régimen federal argentino

## Notas sobre la educación pública

Natalio R. Botana

Voy a situar estas consideraciones en el contexto inédito, en el siglo XX argentino, del desarrollo de la democracia en el marco del régimen federal. Digo inédito porque este fenómeno, de larga duración para los estándares de nuestro país, no se presentó en aquella centuria en ninguna otra ocasión. Quisiera señalar de entrada que, si bien el federalismo fue visto, a la luz de la tradición republicana americana (y no francesa), como una forma de gobierno apta para garantizar el desenvolvimiento de la libertad civil, este régimen no garantiza por sí mismo la equidad en las relaciones entre las unidades que lo componen.

Con esta hipótesis a la vista, viene al caso subrayar la siguiente paradoja ínsita en la fórmula federal. Por un lado, el pacto que da origen al federalismo “fabrica” en una segunda cámara legislativa una igualdad formal de representación (la llamaré “representación asignada”), que se otorga a las provincias o estados intervinientes en dicho pacto; por el otro, las diferencias demográficas, geográficas y económicas de esas unidades profundizan la desigualdad entre ellas.

## Sobrerrepresentación, subrepresentación y coparticipación federal

Para amortiguar en alguna medida estos desequilibrios, nuestro régimen federal, a partir de 1983, ha puesto en funcionamiento dos instituciones cuya trascendencia política es innegable. La primera es la sobrerrepresentación de las provincias chicas y la subrepresentación de las provincias grandes en la cámara baja; la segunda se condensa en el sistema fiscal de reparto llamado de “coparticipación federal”. Con respecto a la sobrerrepresentación los datos son de sobra conocidos. Si nos atenemos a la población de las “provincias chicas” (Catamarca, La Rioja, Jujuy, San Juan, San Luis, La Pampa, Chubut, Formosa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego) les correspondería un máximo de uno o dos diputados: según la ley tienen cinco. En la provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe está localizado el 65 % de nuestra población, pero el número de diputados que estos distritos envían al Congreso alcanza sólo al 51,34% del total. La representación asignada se ha deslizado pues de la Cámara de Senadores a la Cámara de Diputados.

La política de la coparticipación federal es la segunda clave de bóveda del federalismo en la Argentina. Esta forma de adjudicar recursos entre la Nación y las provincias conforma otra paradoja porque el arma centralizadora de la coparticipación federal refuerza el uso autónomo de los fondos fiscales en las provincias. De acuerdo con un análisis acerca de la procedencia de los fondos, las provincias medianas y pequeñas son sucursales del poder central: si cesara el flujo de la coparticipación no habría ejecución posible del presupuesto de gastos. De acuerdo con un análisis acerca de la producción de las decisio-

nes, es evidente que, en lo que se refiere a la adjudicación de esos recursos por el Congreso, las provincias recuperan su autonomía y la parte de soberanía que les corresponde.

Como vengo sosteniendo desde hace un tiempo, este sistema ha configurado un flujo de relaciones que invierte el sentido del precepto republicano de que no hay gasto legítimo si no está respaldado por el compromiso directo de la ciudadanía fiscal. Sólo en parte cumplirían esa condición los cuatro distritos grandes ya citados. En el resto de los distritos el reparto de los impuestos indirectos, de aduana y del comercio exterior –la gran porción de la carga tributaria– se dirime en el Congreso Nacional. Como resultado de todo ello, mientras en algunas provincias la administración de esos recursos se lleva a cabo con el debido rigor, en otras la irresponsabilidad en el gasto se traduce en sobreempleo y clientelismo.

## La cuestión de la gobernabilidad

Estas breves consideraciones vienen a cuento para colocar el problema de la gobernabilidad en las dimensiones institucionales y territoriales en que nuestras políticas públicas se desenvuelven. La voz gobernabilidad tiene –va de suyo– diferentes significados, pero parecería haber acuerdo entre diversos enfoques teóricos de que la misma alude al viejo concepto de capacidad en tanto en ella se reúnen las nociones de aptitud –legal y sociológica– y de oportunidad para realizar y ejecutar una cosa. Así, por ejemplo, en un libro reciente se dice que “la expresión ‘gobernabilidad democrática’ hace referencia a la capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, resultado de procedi-

mientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos y sociales **relevantes**".<sup>1</sup>

Convengamos, sin embargo, que, desde que François Guizot puso en circulación la idea de capacidad en una clave –se entiende– no democrática, siempre es posible encontrar en ese atributo un vínculo tendido, una tensión que puede llegar al conflicto, entre la capacidad del actor social y la capacidad de las instituciones que regulan su actividad o la controlan. En el plano ideal de reflexión que propone la república democrática es claro que esa tensión se encarna en el rol de la ciudadanía entendida como causa originaria –soberanía– y causa eficiente –legitimidad y autoridad– de la gobernabilidad. Acaso valga la pena subrayar que, en su imagen más cercana al republicanismo democrático, la teoría federalista partió del supuesto de que, en un pueblo próximo a sus representantes, crecerían las oportunidades para vigilar el poder e impedir, de paso, el riesgo de la usurpación de la soberanía del ciudadano. Se asumía, por consiguiente, que una activa sociedad civil, cercana a las instituciones, legitimaría el aparato legislativo y gubernamental de las unidades locales.

## La primera fórmula de la educación pública en la Argentina

Desde luego, esta visión del federalismo republicano y democrático no fue la que prevaleció durante la larga vigencia,

<sup>1</sup> J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez, Andrés Allamand Zavala, *La política importa. Democracia y desarrollo en América latina*, Washington D.C., Banco interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003, p.14.

más de un siglo, del primer ensayo de federalismo educativo en la Argentina. Es bien conocida (creo que es ocioso detenerse en este punto) la importancia capital que, desde mediados del siglo XIX, tuvo el tema de la educación en nuestros debates constituyentes. En ellos se abrieron paso dos líneas de reflexión, pronto traducidas en acción política. Una apostaba a favor de un desarrollo educativo radicado en la espontaneidad de la sociedad civil; la otra impulsaba el designio de plasmar un orden republicano cuyo eje era, precisamente, la educación pública.

A fuerza de simplificar la complejidad de la historia, diría que estas dos corrientes se encarnaron en las figuras arquetípicas de Juan Bautista Alberdi y Domingo Faustino Sarmiento. El primero buscaba asentar su proyecto industrial y demográfico en el efecto transformador de *“l'éducation des choses”*; el segundo, en línea con lo que nos ha dicho François Dubet en este seminario, cifraba su programa en una suerte de sacralización de la escuela pública, matriz del ciudadano republicano guiado por el rol carismático de maestras y maestros.

La visión alberdiana dejó en la tradición educativa el apetito liberal por una educación abierta a los agentes privados; la visión sarmientina, por su parte, nos dejó el apetito republicano por moldear una sociedad construida al mismo tiempo por la disciplina escolar, la inversión en educación y la ciudadanía. Estas corrientes convergieron y se bifurcaron en diversas ocasiones, pero lo que importa destacar aquí es que, en la perspectiva de la organización que debía sostenerlo, ambas concebían el federalismo educativo según una fórmula mixta, en parte nacional y en parte federal.

Se trataba pues de una fórmula montada sobre instancias paralelas donde se destacaba, al principio, la coexisten-

cia de la educación primaria en manos de las provincias (con variantes laicas y católicas) con la educación secundaria impartida en Colegios Nacionales a cargo, como su nombre lo indicaba, del Estado nacional. Esta relación paritaria (reforzada en el campo del Estado nacional por dos universidades públicas nacionales en Buenos Aires y Córdoba) se inclinó decididamente, a partir de la década del ochenta del siglo XIX, hacia el lado del Estado nacional con la ley de Territorios Nacionales, la ley 1420 que organizaba la enseñanza primaria, laica, gratuita y obligatoria en la Capital federal y en los territorios nacionales, y la llamada ley Láinez de 1905, que permitió la instalación directa de escuelas nacionales en las provincias que solicitaran ese apoyo supletorio.

Este proceso de centralización no tuvo mayores sobresaltos en el curso de un crecimiento que colocó a la Argentina a la cabeza, o en el primer pelotón, en cuanto a los niveles educativos y de alfabetización en América latina. Hasta el catolicismo ultramontano abonó esta trayectoria. Hacia 1943-1944, de resultas de un golpe militar, y en lugar de alentar la libertad de enseñanza, esa política prefirió cambiar el signo laico de la enseñanza por la obligatoriedad de la instrucción en la religión católica. Esta escueta recapitulación, aunque conocida, es necesaria para entender el cambio en que está empeñada la educación pública en nuestro país: me refiero a la descentralización.

## La segunda fórmula: la descentralización

La descentralización no es, por cierto, una idea nueva. Basta con revisar la literatura que se desarrolló sobre todo en Europa desde finales de la década del cincuenta del siglo pasado, para percatarse de que ese objetivo, tendiente a descar-

gar en otras jurisdicciones el fardo de las decisiones del Estado, era una meta deseable que se pretendía alcanzar en regímenes unitarios fuertemente centralizados. Bueno es recordar que la descentralización educativa también comenzó en la Argentina en el contexto de una suerte de unitarismo *de facto* ejercido por dos regímenes dictatoriales en los años setenta del siglo pasado. Esto, desde luego, estableció apenas un antecedente. La marea descentralizadora, por llamarla de alguna manera, se insinuó en la primera década de la instauración democrática y cobró vuelo propio hace alrededor de diez años. No fue pues la nuestra una descentralización propia de un régimen unitario, sino una descentralización que se realizaba en un régimen federal cuyos rasgos principales hemos enunciado más arriba.

Si se me permite recurrir al lenguaje que el gobierno del primer ministro Tony Blair utilizó en el Reino Unido con relación a Escocia, podríamos aducir que la descentralización fue concebida entre nosotros como una “devolución” de soberanía a las provincias (y no sólo, por cierto, en materia educativa). ¿Pero era tal política verdaderamente una devolución? ¿Qué *praxis*, qué experiencia se había depositado en los 23 distritos (después, con la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, fueron 24) para llevar a buen puerto esa autonomía fiscal y administrativa?

En realidad, en lo que se refiere a la educación secundaria y al pleno ejercicio de la educación primaria (pues las universidades públicas siguieron siendo nacionales), más que una devolución, lo que enfrentamos durante esta década son los beneficios y servidumbres de un rápido y fundamental cambio de reglas, de un repliegue del Estado nacional que, de actor directamente involucrado en tanto generador de conocimiento (con colegios, escuelas, profesores y maestros

bajo su dirección), siguió desempeñando el papel de organizador de planes y currícula, y de facilitador de créditos y financiamientos alternativos, junto con el nuevo rol de árbitro y coordinador.

En el plano de la gobernabilidad del sistema, la Argentina puso en pie una fórmula mixta, más recortada, que no podía incidir en la manera ya establecida con que se adoptaban las decisiones en el Congreso nacional. Tampoco podía modificar el mecanismo de la coparticipación que asignaba los recursos. El área de coordinación y concertación quedó delimitada, de acuerdo con la Ley Federal de Educación del 14 de abril de 1993, en el Consejo Federal de Cultura y Educación integrado por el ministro nacional del área, los responsables de la educación en cada una de las provincias y un representante del Consejo Interuniversitario Nacional.

Planteado en estos términos el juego de la descentralización entre Nación y provincias, no tardaron en levantarse algunas voces para llevar esa lógica de la descentralización hasta las últimas consecuencias. En junio de 2000, el entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Carlos Ruckauf, afirmó que “llegará un momento no lejano en que habrá que suprimir el Ministerio [de Educación] porque, en realidad, ya que la educación la damos las provincias me parece que en el futuro habrá que llegar a que conduzca la educación un Consejo federal de ministros de las **provincias**”.<sup>2</sup>

Si nos atenemos a estos dichos ocasionales parecería,

<sup>2</sup> Acta de la 45ª Asamblea Extraordinaria del CFC y E, 2000:40, cit. por Tulia G. Falleti, “Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal”, en Ernesto Calvo y Juan Manuel Abal Medina (h), editores, *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, INAP-EUDEBA, 2001, p. 228.



a vuelo de pájaro, que el sistema se inclina hacia una mayor descentralización. De hecho, como ha escrito Tullia G. Falletti, esta tendencia podría cobrar más vigor “en la medida en que las provincias grandes ganen mayor autonomía en la recaudación de sus impuestos y en la medida en que continúen aprendiendo sobre cómo administrar los servicios sociales transferidos...”<sup>3</sup> En realidad, la experiencia histórica nos muestra –no particularmente en la Argentina– que la descentralización ubicada en el marco de un régimen federal es tributaria tanto de la generación de los propios recursos como del control del gasto de los mismos.

En la perspectiva que nos ofrece la teoría del federalismo democrático, es muy difícil concebir una república responsable si los gobiernos provinciales gastan pero no recaudan. Uno de los principios clásicos de la teoría de la representación política quedó plasmado en la expresión “*no taxation without representation*”. El riesgo que conllevan los regímenes de coparticipación federal del tipo del que practicamos en la Argentina es el de quedarnos con una suerte de “*representation without taxation*”.

Por supuesto que esta manera de agenciar los órdenes nacional y provincial no busca beneficiar solamente a los gobiernos que no son responsables en el uso del gasto. La coparticipación federal es también un método para hacer más equitativa la distribución de los recursos entre distritos grandes y chicos, entre provincias pobres y postergadas. Sin embargo, la pregunta que planea sobre esta articulación del régimen federal nos remite, inevitablemente, al viejo tema de la asignación del gasto (o del presupuesto de inversión) que corresponde –en el tema que nos concierne– a la educación. En

<sup>3</sup> Tullia G. Falletti, *op. cit.*, p. 229.

la teoría extrema de la descentralización, que no reniega de la coparticipación federal, nada, salvo la responsabilidad de la propia provincia, asegura el destino y la calidad de dicho gasto e inversión.

En este sentido, la responsabilidad puede tener varias caras. Se puede cifrar, por ejemplo, una hipótesis en la cual el juego entre el gobierno nacional y los gobernadores de provincia consiste en una relación “policrática” entre dos poderes institucionalizados, sin reparar en el análisis de los mecanismos de control existentes en la propia provincia para asignar el gasto, o, de lo contrario, se puede explicar el estado de las cosas merced a otra hipótesis en la cual el gobierno, dando crédito al vínculo democrático, responde al reclamo de derechos y a las exigencias de control de la sociedad civil. En un caso, el federalismo daría cuenta de los residuos feudales que, desde sus orígenes mismos, están presentes en su conformación. En el segundo, el federalismo estaría en mejores condiciones para aproximar la ciudadanía al centro de decisiones. Una ciudadanía, dicho sea de paso, escindida por desigualdades crecientes, cada vez más distante, en sus grandes números, de posibles intervenciones en los asuntos públicos.

Aunque hay excepciones (los presupuestos participativos son una de ellas) este cuadro de situación no parece del todo ajeno a las realidades que hoy agitan nuestra sociedad. Se ha dicho, con razón aparente, que la descentralización se encabalga sobre la descentralización de los partidos. Conveniría, tal vez, explorar la cara oculta de esta descentralización partidaria porque la misma podría referirse a un pluralismo participativo con base territorial, o bien estar montada sobre regímenes de partido dominante a escala local, sin alternancia en el nivel del Poder Ejecutivo y con escaso control de la

oposición en la legislatura. En este último caso, el régimen de coparticipación federal puede ser un eficaz reproductor de esas formas de dominación partidaria. Tendríamos así otra imagen, vista desde el ángulo de los agentes locales, de lo que llamábamos hace un momento “relación policrática” entre dos o varios poderes institucionalizados.

## Consideraciones finales

Estas hipótesis posibles nos muestran que el federalismo, más que una realidad acabada, es en la Argentina un proceso abierto en varias direcciones. Daría la impresión, aunque suene tautológico, que la gobernabilidad requiere para prolongarse en el tiempo de un acuerdo de gobernabilidad. ¿Es la descentralización educativa, inscripta en el sistema de coparticipación federal, el régimen más adecuado para dar a luz un acuerdo de gobernabilidad en esta materia? En rigor, no me parece que la descentralización educativa sea un punto de llegada. Es, más bien, un punto de partida y una herramienta encaminada a forjar, primero, la autonomía administrativa en la disposición del gasto y de las inversiones, y segundo la autonomía fiscal en la producción de los recursos.

En el primer tramo algo se ha avanzado, en el segundo todavía estamos en pañales con algunas excepciones en ciertos distritos grandes (por ejemplo la Ciudad de Buenos Aires) y algunos pequeños que gozan de regalías petroleras. Esto no debe extrañarnos, porque siempre el federalismo se presentó ante sus protagonistas envuelto en ásperos contrapuntos y polémicas.

Pero quizás habría que echar una última mirada sobre este azaroso desenvolvimiento para recuperar alguno de los valores que dieron forma a la vieja fórmula mixta con que se

constituyó nuestro federalismo educativo. No interesa, por cierto, reproducir antiguos esquemas de gestión directa, acaso ya superados. Interesa, sí, especular acerca de los medios de control posibles de establecer a través del sistema de la coparticipación federal, para impedir el desvío de fondos que, en lugar de volcarse al área educativa, terminan consumidos por el clientelismo y el empleo prebendario. ¿Tienen las autoridades educativas nacionales algo que decir al respecto? Yo creo que sí.

Tal vez haya que establecer dos tipos de acciones para reencauzar este gasto. Porque si bien las autoridades provinciales, tanto legislativas como ejecutivas, establecen y ejecutan el presupuesto, las autoridades nacionales no pueden hacer caso omiso del origen (repito la palabra) predominantemente nacional de esos fondos. La coparticipación federal no puede ser un camino de una sola mano. Debiera ser una avenida de ida y vuelta donde la asignación de partidas se complementa con un doble control –provincial y nacional– del gasto. La próxima discusión, el año entrante, de una futura ley de coparticipación federal podría ser una ocasión excelente para replantear estos problemas. Se podrá advertir entonces el riesgo que significa descentralizar con rapidez sin tomar en consideración las consecuencias no queridas de tales decisiones y, lo que es aún más grave, sus efectos perversos.

# Reforma educativa y calidad de las instituciones democráticas: observaciones sobre la experiencia latinoamericana reciente desde el punto de vista de las condiciones institucionales de la gobernabilidad

Sônia Miriam Draibe

## Introducción

¿Cuánto y en qué dimensiones las reformas recientes de los sistemas educativos latinoamericanos han contribuido para la mejora de la gobernabilidad de nuestras sociedades y, más ampliamente, para la calidad de las instituciones de nuestras democracias?

Es tesis compartida por un gran número de teorías la que afirma que la calidad de las políticas públicas depende de la calidad de la democracia. Y la relación contraria, ¿también se verificaría? En caso positivo, ¿se mostraría tan consensual como la primera?

O sea, ¿importan las políticas sociales para la efectividad de la democracia? ¿En qué? ¿Cuánto? ¿“Buenas” o efectivas políticas sociales se constituyen en condición de sanas democracias? En alguna medida la calidad, la sustentabilidad y la gobernabilidad de la democracia, ¿dependen o están condicionadas por la calidad las políticas sociales? Tal cuestionamiento, al contrario de lo que pudiera considerar el sentido común, no es trivial, tampoco obvio. Y por cierto admite dis-

tintos tipos de respuestas, hasta las negativas, y dependerá de la teoría de la democracia de que se parta.

Como se sabe, en el centro de esta relación entre políticas sociales y democracia están las cuestiones de la igualdad y de la equidad. Asumida la óptica de las políticas sociales, la referida relación suele ser tratada a dos niveles, el de los *resultados* y el de la *institucionalidad* de aquellas políticas.

En el primer caso, el de *resultados* –en realidad la vertiente más antigua y persistente de tratamiento del tema– tiene un viés cuantitativo y material, referido a los aspectos substantivos de la democracia. Resumidamente, se puede decir que aquí los efectos sobre la democracia se miran a través de *las capacidades de las políticas sociales* en producir:

- *igualdad* (o contribuirán para ello). Son muchos los supuestos de que se parte, entre ellos el del necesario papel del Estado a través de las políticas sociales (entre otras) en frenar y corregir la producción de la desigualdad inherente a la dinámica del mercado capitalista. Los aspectos redistributivos de este nivel de preocupación son claros.
- *inclusión social*. Aquí el clásico tema de la *incorporación social* gana nuevas dimensiones, contemporáneamente, entre ellas el énfasis en la reducción de la pobreza y la incorporación de las minorías.
- *cohesión social* en el sentido amplio, involucrando tanto los aspectos de la agregación o mantenimiento del todo social –defendido por lo tanto de los efectos disruptivos de la desigualdad y de la exclusión–, cuanto los referidos a la formación de virtudes cívicas, a los comportamientos y hábitos básicos de las sociedades democráticas y pluralistas (por ejemplo, los comportamientos no discriminatorios, la tolerancia con el diverso, etc.) y, en fin, los perti-

nentes a la formación de las habilidades básicas exigidas para la vida comunicativa contemporánea.

En este primer plan de los resultados, más allá de las dimensiones de equidad e igualdad formal entre los ciudadanos, están presentes tanto las conocidas aunque no consensuadas convicciones acerca de la indisociabilidad entre democracia formal y democracia substantiva, cuanto el supuesto de que bajas capacidades (de los gobiernos) de enfrentamiento del problema de las necesidades básicas de la población pueden amenazar la legitimidad de la democracia y de sus instituciones. Ya en ese nivel, por lo tanto, se plantean cuestiones de gobernabilidad, vinculadas a las políticas sociales.

En el segundo caso, el de *la institucionalidad de las políticas* o de sus aspectos “cualitativos”, el supuesto inicial es que la calidad de las instituciones de la política social importan o contribuyen para la calidad de la democracia, y para las cuestiones de “good governance” en particular.

Tal perspectiva, que ha ganado centralidad en el análisis político contemporáneo, se apoya, en resumen, en el argumento de que los aspectos institucionales, de diseño y de procedimientos de las políticas sociales “en acción” –tales como capacidad institucional, *accountability*, transparencia y descentralización de las decisiones, sistemas de controles públicos, presencia de mecanismos garantizadores de *voice* y *choice* para los beneficiarios, además de mecanismos de su participación–, son decisivos, no sólo para la mejor efectividad de las políticas sociales, sino también por su significativa contribución para la calidad de la democracia, en especial para la legitimidad de sus instituciones y el mantenimiento de la gobernabilidad. En otras palabras, el buen go-

bierno en los sistemas de políticas sociales concurre al buen gobierno de la sociedad.

En las últimas décadas, las reformas del Estado y de sus *policies*, en América Latina, en buena medida se hicieron movidas o justificadas por razones y argumentos pertinentes a las cuestiones de gobernabilidad y democracia, aunque hubo otros factores. En el caso de las políticas sociales, cambios de lógica, de reglas, de diseño, de sistemas de decisión, gestión, control y rendimientos de cuentas han constituido lo que podríamos llamar la *pauta dura* de los protocolos de reforma, quizás con más o igual fuerza y centralidad que los cambios orientados hacia la mejora de la equidad, la igualdad y la reducción de la pobreza.

¿A qué resultados estaríamos llegando, desde la perspectiva de la democracia?

Seguramente, no están disponibles, todavía, todas las evidencias e informaciones que permitirían contestar la pregunta, menos aún en términos de toda la región y del sistema de protección social en general.

Una aproximación pertinente, aunque no sustitutiva del examen de resultados, es la que tratamos de presentar en este trabajo: detallar y reflejar la naturaleza, los alcances y límites de los modelos y orientaciones perseguidos en los procesos de reforma del sistema escolar, siempre desde la perspectiva de la democracia y de la gobernabilidad. Referencias a las experiencias internacionales y en especial a la brasilera, que es la que conozco mejor, serán tomadas a título de ejemplos.



## 1. Orientaciones predominantes de la reforma educativa: ¿En qué contribuyen para la democracia y para la mejora de la educación?

No ha sido sencillo el cuadro valorativo y teórico en general en el cual han sido conducidas en América Latina las reformas de programas sociales, aun cuando pueden haber ocurrido predominancias y hegemonías, especialmente en la práctica de los gobiernos.

De un lado, eran y son muy grandes las diferencias entre nuestros países. Diferencias de todo tipo pero, en lo que nos interesa de cerca, especialmente en las estructuras de gobierno –federativa o unitaria–, en la armazón organizacional de los estados, en especial en sus ramos ejecutivos, en las tradiciones y culturas administrativas, todas ellas, como se sabe, decisivas en el modo como se especifican y se concretan procesos de reforma. Basta tomar, por ejemplo, la cuestión de la descentralización, para verificar los casos en números que casi igualan los mismos países, tantas son las distinciones de contenido, de modelos, de dimensiones que se descentralizan, de niveles en donde se delegan poder y funciones, etc.

El momento en que ocurre cada proceso de reforma, o al menos sus principales medidas, así como la secuencia de los procesos, son otros de los factores que dificultan cualquier intento ingenuamente homogeneizador, cuando tratamos el caso de los países latinoamericanos. Para un rápido ejemplo, llamo la atención sobre el hecho de que el ciclo de reformas de los años noventa ha sido bien distinto del ciclo de los “pioneros” de los ochenta, en el caso de países que realizaron en una u otra década las reformas de determinadas *policías*. Más divergencias, todavía, se pueden constatar cuando se consideran países, como es sin duda el caso de

Brasil, que pasaron por un ciclo democratizador de reformas de programas sociales en los ochenta y, en los noventa, experimentan otro ciclo reformista, ahora juntamente con el ajuste fiscal y las reformas pro-mercado implementadas. Relaciones de *path-dependency* sin duda se establecieron entre un ciclo y otro, o sea, muchos de los formatos y resultados del segundo se explican, no tanto por las orientaciones o los factores nuevos, o tan sólo por la naturaleza de la coalición dirigente, sino fundamentalmente por el curso institucional de cambio hasta entonces implementado. En Brasil, el caso de la política universalista de salud es ejemplar, al respecto.

Finalmente, no se debe desconsiderar el hecho de que al menos para el grupo de países de América Latina que, en los años ochenta, recién salían de regímenes dictatoriales, la reforma del Estado y de sus políticas respondía, en ese momento, al retorno al estado de derecho y, en especial, a la democratización de las estructuras autoritarias, centralizadas y nada participativas del Estado. Recuperación de autonomías y prerrogativas de los entes o niveles gubernativos infra nacionales, descentralización de recursos y procesos decisorios, introducción de mecanismos participativos en los sistemas de políticas públicas, transparencia en las decisiones y institucionalización de mecanismos de supervisión, información y rendición de cuentas-ejes de este tipo integraron las agendas de la democratización y orientaron reformas de políticas con objetivos de mejora, sea de la equidad, sea de la efectividad de las mismas.

Lamentablemente, muchos de estos contenidos democráticos y republicanos de la reforma del Estado y de sus políticas han sido desconsiderados, en las orientaciones, teorías y *approachs* más bien formalistas que condujeron, en la región, los procesos y sus interpretaciones. Como ya se ha

enfaticado en la abundante literatura correspondiente, el primer conjunto de reformas del Estado ha sido marcado por la ortodoxia y la mecanicidad con que se presentaron y recomendaron las tesis centrales del modelo de reforma institucional fundamentado en el Consenso de Washington: la desregulación de la economía, la reducción del Estado –con énfasis en el predominio de su función regulatoria–, la independencia de sus agencias y burocracias y la mejora de la efectividad de sus políticas por medio de la introducción de incentivos y mecanismos típicamente mercantiles o inspirados en el mercado.

En las formulaciones teóricamente más fundamentadas y sofisticadas del neoinstitucionalismo, el funcionamiento de la democracias, la gobernabilidad y la legitimidad de los gobiernos, en economías de mercado, dependen en gran medida de la presencia de un Estado inteligente, capaz y responsable. Para lo que concurren la descentralización de sus organismos y la construcción y el refuerzo de su capacidad administrativa así como un alto grado de institucionalización, transparencia decisional, accountability, buena gestión, etc. Concorre asimismo, como condición de una buena performance de las políticas públicas, una sociedad civil activa, participativa, dotada de capital social, maximizado a través de redes amplias de actores, información y servicios. En resumen, desde el punto de vista de las políticas públicas, estos son los conceptos cruciales de la gobernabilidad: legalidad, transparencia, responsabilidad, orientación consensual, equidad, efectividad y eficiencia, visión estratégica, participación.

Tomados en sí mismos, cada uno de esos términos y proposiciones difícilmente podrían ser invalidados por aquellos interesados y comprometidos con la reorganización de-

mocrática y republicana del Estado. Tampoco se puede dejar de reconocer las contribuciones decisivas del institucionalismo histórico para el análisis de las políticas públicas, en especial a través de conceptos tales como *state capacity* y *path dependency*. Menos amplia, obviamente, sería la aceptación de los supuestos del neoinstitucionalismo, en algunas de sus corrientes, relacionadas con el estudio del individuo y el comportamiento de los actores, orientado sobre todo por la maximización de intereses.

En lo que de más cerca interesa a nuestro tema, las objeciones y dudas respecto al enfoque neoinstitucionalista apuntan, en primer lugar, a su limitada capacidad de comprensión de la historicidad de los procesos y los contenidos propiamente políticos de las instituciones, incluidos obviamente conflictos y arreglos, acuerdos y contratos sociales (Saldomando, 2002).

En segundo lugar, el manejo confuso e inadecuadamente extenso del concepto de gobernabilidad, muy frecuente entre los seguidores de aquella vertiente, al aplicarlo sobre el Estado y sus políticas, reduciéndolo a su capacidad gerencial, a su eficiencia gubernativa, reducido, en palabras de Fábio Reis (2003), al problema “técnico” y banal del manejo adecuado de medios para el cumplimiento de determinados fines.

La gobernabilidad no es un atributo del Estado o de sus políticas, es antes el resultado de la relación entre el Estado y la sociedad. Recurriendo una vez más a Fábio Wanderley, desde el punto de vista de la democracia “... *la capacidad gubernativa sólo interesa en la medida en que se vincula al desafío de crear gobernabilidad en sentido propio: el de crear la sociedad que sea gobernable por buenas razones, vale decir, aquélla en que los diferentes intereses y corrientes*

*de opinión reconozcan en el Estado, en grado significativo, el agente auténtico de todos. En ese plan es que enfrentamos los problemas sustantivos y propiamente políticos”* (Reis, 2003: 7).

Al reconocer que las cuestiones de la gobernabilidad y de la democracia están más allá de las instituciones administrativas y jerárquicas, no queremos con eso despreciar la importancia de la forma y del modo de operación de las instituciones y políticas públicas, en cuanto estructuras del Estado, para la calidad del gobierno y el funcionamiento de las instituciones de la democracia. Al contrario.

La recuperación y profundización de una perspectiva republicana y democrática de los procesos exige, como exigía desde antes, la continua búsqueda de diseños institucionales, social y políticamente anclados, más favorables, por lo tanto, a lo que Saldomando (2002) llama la *regulación democrática del desarrollo* que, entre otros:

*“establece una frontera entre el mercado y el interés público, reconoce la pluralidad de formas posibles en una economía de mercado, regulada democráticamente y opuesta a la mercantilización de todas las esferas de la sociedad. Este enfoque conduce a un tipo de gobernabilidad donde se construyen nudos de articulación entre las políticas, las instituciones y los arreglos sociales para estructurar y darle sostenibilidad a sectores claves del desarrollo, refuerza la entropía de la sociedad para evitar que se descalabren, reconoce el conflicto, la diversidad de alternativas y las historias nacionales”.* (Saldomando, 2002).

¿Hasta qué punto las cuestiones comentadas son pertinentes al debate sobre reformas de los sistemas educativos? En la secuencia, tratamos de verificar el modo como es-

tos temas, proposiciones y conceptos generales han ganado especificidad en el caso de la política educativa, en sus niveles primario y secundario.

## 2. Reforma de la institución escolar y mejoras en la calidad de la democracia: ¿han andado juntas?

La importancia del sistema educativo para la democracia es un tema clásico. Bajo el punto de vista de sus resultados, el sistema educativo ha sido considerado, recurrentemente, como:

- uno de los pilares básicos de formación de la Nación, sea por sus efectos sobre la extensión y la homogeneización de la lengua nacional, sea principalmente por vehicular los valores cívicos básicos, que crean e integran la comunidad de ciudadanos. Más que una política social, ha sido desde los inicios de la formación del Estado moderno, considerada una política del Estado que ha disputado su monopolio con las iglesias.
- el sistema más adecuado para la formación de los valores esenciales de la vida democrática: el pluralismo, la tolerancia, el saber convivir con la diversidad etc.;
- el mecanismo por excelencia para promover la igualdad de oportunidades, actuante por lo tanto en el nivel de equidad de la sociedad;
- el sistema que permite la diseminación del progreso;
- el sistema que abre camino a la integración productiva posterior de sus egresos;
- el sistema que rompe con la reproducción inter generacional de la pobreza, en las sociedades pobres o en desarrollo.

La cuestión es saber hasta qué punto, también desde la perspectiva de su institucionalidad, el sistema educativo concurre positivamente a la democracia y a la gobernabilidad.

Ya el universalismo y la gratuidad de los sistemas constituyen o pueden ser considerados ingredientes “formales” decisivos para alcanzar los resultados antes mencionados. Sistemas públicos constituirán la forma predominante de garantizar aquellos principios, pero aun cuando predominen sistemas privados, o se procese la privatización del que antes ha sido público, mecanismos garantizadores del acceso irrestricto a los no pudientes tienden a ser considerados.

Hasta allí, poca novedad se observa en la historia reciente de los sistemas educativos. Las innovaciones, o mejor, los objetivos de reformas, en el plan institucional, tratan de traducir, para los sistemas educativos, algunas de las reglas y proposiciones que, en términos más generales, se aplican al Estado como un todo, sea para profundizar los mecanismos democráticos, sea para “ajustarlo” a los parámetros de eficiencia y eficacia a que ya nos referimos.

La *descentralización* y la *participación social*, la introducción de *incentivos, premios y puniciones*, el *gobierno local* y la *gestión por parámetros y tests estandarizados* parecen ser, salvo mejor juicio, las orientaciones que dominan los procesos de reforma educativa en casi todo el mundo. En general, el punto de partida de los reformadores es el diagnóstico sobre la ineficiencia de la escuela pública, en cuanto los objetivos son los de mejorarla, a través de cambios de diseño, de mecanismos de alocaación de los recursos y otros.

Para facilitar las consideraciones tomo el ejemplo de la reforma educativa hoy en curso en Estados Unidos. El deba-

te que allí tiene lugar es de lo más interesante e instructivo, al respecto.

Iniciado en 1983, el movimiento reformista norteamericano ha tenido como marco el documento *A Nation At Risk* –un diagnóstico pesimista de la mala calidad de la escuela pública y, según Meyer (2000), un fuerte ataque a los profesores, las madres irresponsables, la permisividad académica y la promoción social.<sup>1</sup> Desde el punto de vista de la gestión, la crítica apuntaba dos razones que explican la mala situación: la naturaleza pública de las escuelas y el exagerado poder local (Meyer, 2000, *idem*, p. 2).

Los “remedios” de la primera ola reformista han sido, en resumen, los siguientes:

- **Descentralización de la gestión**, bajo la forma más radical, la SBM –the school-based management– a través del traspaso a la unidad escolar (al board y o a los directores) de los recursos, y el poder decisorio, inclusive sobre **curriculum**.<sup>2</sup>
- **Participación social** –a través del enorme aumento del

<sup>1</sup> Según la autora, “..... Teachers and a new group labeled “educationists” were declared the main enemy, thus undermining their credibility, and setting the stage for cutting them and their concerns out of the cure. According to critics, American education needed to be reimagined, made more rigorous, and, above all, brought under the control of experts who–unlike educators and parents–understood the new demands of our economy and culture. The cure might curtail the work of some star teachers and star schools, and it might lead, as the education chief of Massachusetts recently noted, to a lot of crying fourth graders. But the gravity of the long-range risks to the nation demanded strong medicine.” (Meyer, *op. cit.* p: 4).

<sup>2</sup> Para las definiciones, modelos y otras informaciones sobre la SBM, ver el sitio específico del Banco Mundial <http://www1.worldbank.org/education/globaleducationreform/06.GovernanceReform/06.02.SBMQ&A/Q&ASBM.html>



poder de los consejos de padres y maestros, y de las comunidades locales.

- **Profesionalización de la gestión**, a través de la contratación de especialistas en gestión escolar.
- **Introducción de la competición entre escuelas**, a través de mecanismos de elección mediante los cuales las familias para deslocalizarse, sea a las *Chart-Schools* o escuelas públicas de libre elección de los padres (autorizada por contrato de gestión y performance, de libre iniciativa de padres, profesores, comunidad u otros)<sup>3</sup>, sea a las escuelas privadas, a través del *voucher*, además de las *home school*, o sea, la escolarización hecha por los padres en sus casas.
- **Introducción de parámetros y verificación de resultados a través de tests standardizados**, definidos al nivel federal y de los estados.
- **Metas de mejora en la *accountability***, con el aumento de la responsabilidad ante los resultados alcanzados por los estudiantes por parte de los profesores (evaluados por sus superiores) y de los directores (que pasan a tener mandatos definidos, renovables o no).

A los conocidos argumentos sobre la efectividad económica de las formas descentralizadas y de las bondades de la introducción de mecanismos de competición entre escuelas y de la ampliación del poder de *choice, voice y exit* de las familias, se suman los que suponen mejores resultados de aprendizaje por parte de estudiantes, cuando sus padres y maestros demuestran autoridad sobre programas y modos de enseñanza.

<sup>3</sup> Para la legislación, definiciones u otras informaciones, ver [http://www.uscharterschools.org/pub/uscs\\_docs/o/index.htm](http://www.uscharterschools.org/pub/uscs_docs/o/index.htm)

Como es de esperarse, hay variaciones en estos modelos, según ocurre en su implementación en Estados Unidos. Por otro lado, todavía se dispone de pocas y no conclusivas evaluaciones de sus resultados. De todos modos, el debate sobre los alcances y límites de las innovaciones ha ganado enorme publicidad, principalmente en los años noventa. No reproduciremos aquí toda la rica argumentación de los críticos y de los defensores de la reforma, pero sí nos gustaría destacar dos o tres puntos de ella, los que más directamente interesan para extender la experiencia de reforma que hemos vivido en América Latina en los últimos tiempos, en particular la discusión de donde hemos partido, acerca de los posibles efectos de esas reformas sobre la calidad de las democracias.

Tomemos, en primer lugar, las dos dimensiones apuntadas: la **autonomía de la escuela como modalidad de descentralización**, y la *participación social*. La ampliación de la participación de los distintos actores, en especial las familias y la comunidad organizada, en la vida escolar, es tesis bastante consensual y, en nuestros países, ha ganado enorme importancia. Considerado como mecanismo conducente a la democratización del proceso decisorio escolar y, por ende, favorable a la democracia como un todo, se observan entre sus virtudes y bondades la mejora de los controles sobre el servicio prestado, además de la proximidad entre expectativas y demandas, de un lado, y los servicios prestados, de otro.

Pero la experiencia norteamericana permite vislumbrar riesgos serios. Expresando la autonomía de la escuela, el enorme aumento del poder de los consejos, con poderes sobre las currículas, planes escolares, etc., ha permitido una particularización brutal de muchas escuelas, en especial a través del articulado movimiento de algunas sectas religiosas fundamentalistas, que se han organizado pa-

ra disputar y ganar las elecciones en los consejos. Se sabe de gran número de escuelas públicas (no *charter schools*) en las cuales se han retirado de sus currículas y planes pedagógicos no sólo las clases de educación sexual, sino también de la misma biología, considerada una diseminación espuria del darwinismo, debiendo ser sustituida por la Biblia. Trátase aquí de un claro quiebre del carácter público, laico y republicano de la escuela, que afecta los principios del pluralismo y de la tolerancia a través de los cuales se logra la formación democrática de sus alumnos.

***Accountability, rendiciones de cuentas, evaluaciones de resultados*** ¿Cómo habrían de comportarse, en el sistema educativo, esos clásicos mecanismos de la gestión democrática del Estado? Evaluaciones objetivas y comparables de las escuelas y del aprendizaje de los alumnos son presentadas y valoradas como mecanismos de control, de democratización de la información (para la sociedad y para la orientación de las decisiones de las familias), y, al mismo tiempo, como un modo de reducir los riesgos del particularismo y de la fragmentación del sistema, contribuyendo a equilibrar y compatibilizar la autonomía de la escuela con objetivos universales.

En la experiencia norteamericana, tal función se cumpliría, según sus defensores, a través del sistema de parámetros nacionales y evaluación por medio de tests estandarizados, de niveles estatales y federal. Lo que no parecer convencer a los críticos, que ven en los tests elaborados “fuera” de las escuelas, una pérdida no sólo de la autonomía que se quiso implementar, sino también el cuidado de las especificidades locales y los contenidos humanistas de los programas. Preparar a los alumnos para los tests parece ser la orientación y la directiva primera de las escuelas, preocupadas ante

las posibles pérdidas de recursos u otro tipo de penalización, si acaso presentan resultados no satisfactorios. Tal suerte de “reducción” y objetivación de los contenidos, ¿concurriría para la mejora del nivel educativo? ¿O para la más alta calidad de la democracia? No lo creen así sus críticos.

Otros efectos negativos de esas modalidades de reforma institucional sobre la democracia también han sido observados por sus críticos. Por un lado, argumentan, la escuela orientada de acuerdo a resultados (los tests), tiende a expulsar a alumnos de bajo rendimiento, incentivándolos a usar el sistema de *voucher* para buscar escuelas privadas u organizaciones no lucrativas, siempre de más bajo nivel de exigencias. La discriminación que, por tal mecanismo, se introduce en el sistema educativo, parece fuerte: Meyer demuestra que, en dos años, se ha duplicado el número de estudiantes expulsados de las escuelas públicas elementales y secundarias de Chicago (Meyer, 2000, p. 1).

Tampoco le hacen bien a la democracia las contradicciones entre una escuela estructurada cada vez más de modo autoritario, dirigida por especialistas y gobernada en última instancia por parámetros y tests, de un lado, y de otro la sociedad pluralista y democrática. ¿Qué modelo de democracia y vida plural estaría siendo diseminado entre los estudiantes, si los adultos con que se relacionan –padres, maestros y hasta directores– poca o casi ninguna experiencia de decisión crucial enfrentan?

Otro tema del debate se refiere al desprestigio de los maestros, culpabilizados de inicio y, a lo largo de la implementación, destituidos de muchas de sus clásicas prerrogativas y libertad. Es, sin duda, una *cuestión docente*, que debe ser tratada cuando se analicen cambios en los sistemas educativos.

Desde hace mucho tiempo, la mala calificación docente va de la mano con el deterioro de sus carreras, la pérdida de prestigio y status social, la tendencia al rebajamiento de sus salarios además de la reducción de sus prerrogativas y poderes sobre qué y cómo enseñar. El problema es más bien de orden sociológico, y resulta bastante general y preocupante. Lo más grave es la pobreza de las proposiciones y recetas con que se ha pretendido enfrentarlo. Por ejemplo, la recurrente tesis de que, cuando son pagados con recursos de la misma comunidad, se tornan más responsables. Que se quiebren entonces las carreras nacionales, además y quizás principalmente, sus sindicatos y asociaciones –muy “corporativistas”, según la crítica neoliberal. O entonces, que se capaciten y se capaciten y se capaciten en sistemas y esquemas elaborados por las autoridades educativas, de resultados en general dudosos, aun cuando los sistemas sean caros y sofisticados. Sin duda, la cuestión docente sigue abierta.

La reforma educativa de Estados Unidos, por la radicalidad de sus formas, además del intenso debate que provoca, tiene méritos pedagógicos, permitiendo verificar, en el límite, ciertas orientaciones de reforma también presentes en otras experiencias, aunque de modo menos radical, con resultados no siempre iguales. Trataremos de retomar los temas anteriores, ahora a través de una rápida mirada a la experiencia brasilera reciente.

### 3. Reforma educativa en Estados federativos: algunas lecciones de la experiencia brasilera reciente

Aunque los diagnósticos de la malísima situación educacional del país vienen desde los años ochenta, la reforma de la enseñanza primaria y secundaria se hace con retraso, en relación a otras, ocurriendo recién en la segunda mitad de los noventa. Como ya se ha comprobado en otros trabajos, eso se debe especialmente a dos factores: 1) el carácter ya descentralizado del sistema escolar –fragmentado entre las redes concurrentes de los 27 Estados y de las casi 6.000 municipalidades–, y 2) la ausencia de organizaciones nacionalmente unificadas de los actores de estos niveles de enseñanza, en especial los profesores.

Los principales cambios se producen en la segunda mitad de los noventa, bajo el primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Entre los cambios, el más importante ha sido la significativa redistribución de recursos entre Estados y municipios, a través de una ley constitucional (Enmienda Constitucional) aprobada por el Congreso Nacional en 1996.

Tal como enfatiza la literatura, las reformas en las estructuras federativas son difíciles, entre otras razones por factores tales como la dispersión de autoridades, la fragmentación de intereses y los restringidos mecanismos de agregación de intereses entre unidades federadas, además del gran número de actores con poder de veto. También la distribución de recursos entre entes federados constituye una política compleja, casi imposible en regímenes federativos, que en general enfrentan fuertes oposiciones y el veto de los potenciales perdedores.

En Brasil, paradójicamente, la reforma educativa ha sido una de las más retrasadas, y al mismo tiempo de mayor éxito, exactamente a través de medidas que disponen una nueva redistribución de recursos.

Por su modelo, la reforma educativa brasilera ha sido de tipo incremental (y no del tipo big bang), parcial (afectando no todos los niveles educativos) y en movimiento *top-down*, dirigida por un equipo reformista localizado en el centro del sistema decisorio (Ministerio de Educación), no aislada pero tampoco representativa de grupos particulares de intereses.

Los cambios han sido generales y afectaron casi todo el sistema, aunque medidas más radicales se concentraron so-

#### **Brasil. Reforma educativa reciente: dimensiones y contenidos**

Dimensiones modificadas	Contenidos/pautas
Financiamiento / gasto	<ul style="list-style-type: none"><li>• Redistribución de recursos de la enseñanza básica (FUNDEF)</li><li>• Descentralización del gasto</li><li>• Progresividad e impacto redistributivo de los recursos</li></ul>
Estructura Organizacional / proceso decisorio	<ul style="list-style-type: none"><li>• Descentralización</li><li>• (De) concentración</li></ul>
Relación público / privado	<ul style="list-style-type: none"><li>• Participación social (Consejos Padres)</li><li>• Acuerdos con la sociedad civil</li></ul>
Aspectos didácticos / pedagógicos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definición de los parámetros nacionales</li><li>• Creación de sistema de capacitación docente (TV Educativa)</li></ul>
Innovaciones programáticas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Beca Escolar (transferencias monetarias a familias pobres)</li></ul>
Monitoreo / Evaluación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Creación de sistema integrado de evaluaciones educacionales nacionales</li></ul>

bre todo en los niveles básico y secundario. El cuadro anterior registra los ejes y las principales medidas contenidas en la reforma.

Destacamos, enseguida, algunas de esas dimensiones de reformas, para discutir las a la luz de las consideraciones anteriores.

## Descentralización

En cuanto a su modelo general, la descentralización de programas educativos, en Brasil, ha manejado simultáneamente tres modalidades, a saber:

- La **autonomización de la unidad escolar** (escuela), a través de la transferencia de recursos y poder decisorio al director y/o al consejo de padres y maestros. Se trata de recursos marginales, destinados a pequeños gastos, ya que el pago de personal y gastos de mantención siguen concentrados en el municipio o en los Estados.
- La **municipalización**, con fuerte traspaso de recursos, funciones y poder decisorio a las municipalidades. Esta es la tendencia dominante en el nivel primario
- La **estadualización**, las transferencias y delegaciones se han dirigido al nivel de los estados, detentadores de un tercio de las redes de enseñanza básica y de dos tercios de las de enseñanza media.

Otras formas de descentralización –privatización y delegación al tercer sector– no han sido experimentadas. Fueron raras las experiencias de contratación de gestores externos con resultados casi nulos.

En términos de resultados, además del avance formi-



dable del proceso de descentralización, otros efectos sobre la equidad, eficacia y eficiencia del sistema pueden ser observados. Por ejemplo, la evaluación del proceso de descentralización de tres programas federales –*Merenda Escolar*– *PNAE*, el *Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino* – *PMDE* (que transfiere recursos federales suplementares a las Asociaciones de Padres y Maestros de cada escuela) y el *Programa Kit Tecnológico/ TV Escolar* (de capacitación docente), ha mostrado los siguientes resultados:

- *Altos indicadores de cobertura*: los programas llegan a más del 60% de las escuelas, y al 93% en el caso de la merienda escolar;
- Fuerte descentralización, con predominio, en los tres programas, de la modalidad más radical, que transfiere funciones directamente a la escuela. Entretanto, la capacidad institucional y movilizatoria de las escuelas se reveló todavía muy baja.
- Entre los *indicadores de eficacia*, los que se mostraran más relacionados con el avance de la descentralización han sido: la experiencia institucional previa, los sistemas de información y capacitación de los agentes, y los *sistemas de supervisión y control*. Experiencias más destacadas de aprendizaje institucional se verificaron en Estados y regiones menos desarrollados.
- Entre los indicadores de efectividad social, destacan las evaluaciones positivas de los agentes implementadores sobre los programas a su cargo;
- La participación social de la comunidad escolar se mostró muy modesta: tan sólo un tercio de las escuelas tenían asociaciones de padres y maestros, las diferencias entre

Estados siguen siendo muy altas. Entre los elegidos para la comparación, las asociaciones estaban presentes en el 40% de las escuelas del Pará y en el 82% de las escuelas de Minas Gerais.

- Consejos Municipales de Educación tienen existencia formal en la gran mayoría de los municipios, pero su funcionamiento se mostró altamente insatisfactorio.

### Principales condicionantes en el desempeño de los programas

La investigación ha identificado también, a través de medidas de probabilidad, el peso relativo de los factores condicionantes de los resultados de los programas, llegando a los resultados del cuadro de la página siguiente.

Además de la localización regional, las variables de *tipo estructural* –naturaleza municipal o estadual de las escuelas, porte del establecimiento y del municipio– se revelaron importantes en la explicación de las variaciones de desempeño. En efecto, las asociaciones muestran dos patrones sistemáticos. El primero, positivo, es favorable a las escuelas estaduais, a las escuelas grandes y a las escuelas localizadas en municipios grandes. El segundo, negativo, es desfavorable a las escuelas municipales, a las escuelas pequeñas y medianas, a las escuelas localizadas en municipios pequeños y medianos.

El estudio probabilístico ha registrado, aún, la fuerte asociación positiva entre las *características institucionales de las escuelas* y el desempeño de los programas evaluados, destacándose entre todas el *perfil de director escolar*. O sea, un mejor desempeño de los programas se ha verificado en escuelas en las cuales los directores registran niveles de escolaridad

**PNAE, PMDE, Kit/TV ESCOLA: Medidas de probabilidades de desempeño relacionadas con características institucionales de las escuelas**

<b>Condicionantes estructurales</b>	<b>Posibilidades de desempeño</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si la escuela es municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20,5 veces más de no recibir directamente el PMDE (23 en MG y 18 en Pará)</li> <li>• 5 veces más de no haber instalado la TV Escola (52 en MG y 2,7 en Pará)</li> <li>• 43% más de haber interrupciones en la Merienda(1% en MG e 46% no Pará)</li> </ul>
<b>Condicionantes institucionales</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si hay experiencia previa en gestión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 veces más de haber instalado la TV Escola (32 en MG y 1,3 en Pará)</li> <li>• 8 veces más de participar del PMDE (10,6 en Pará y 3,1 en MG)</li> <li>• 2 veces más de no haber interrupción de la Merienda (56% más en Pará)</li> </ul>
<b>Perfil del Director Escolar</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si el director escolar posee escolaridad hasta el 2° grado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 veces más de no instalar la TV Escola (1,7 veces en Pará y en MG)</li> <li>• 2,5 veces más de no participar del PMDE (2,8 en Pará y 1,2 en MG)</li> <li>• 2,4 veces más de no haber entrenamiento de la merendera (5,1 en MG y 2,3 en Pará)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si el director escolar tiene menos de un año en la función</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 veces más de no implantar la TV Escola (4 en Pará y 2,3 en MG)</li> <li>• 2,4 veces más de no participar del PMDE (5,4 en Pará)</li> <li>• 20% menos de refuerzo de la merienda (2 veces más en Pará y 1,4 veces en MG)</li> </ul>

dad, mayor experiencia en la función, capacitación específica para ejercerla y un grado mayor de estabilidad en la misma.

Finalmente, el estudio ha mostrado los límites de la descentralización, cuando se confrontan resultados entre, por ejemplo, regiones más desarrolladas y menos desarrolladas. Aunque impactos positivos se verifiquen en las dos, las más desarrolladas tienden a concentrarlos, principalmente aquellas mejores características institucionales de las escuelas allí localizadas. O sea, la descentralización puede reproducir y hasta aumentar, en sus resultados, las desigualdades previas.

### **Incentivos materiales: la redistribución de los recursos entre Estados y municipios para la educación fundamental – FUNDEF**

El uso de incentivos materiales para la mejora de la eficacia del sistema educativo puede ser examinado a través del FUNDEF –en realidad la más radical de las reformas del sector, en los tiempos recientes. La medida procuró cambiar la distribución de los recursos educacionales en favor de la educación fundamental, reducir las desigualdades regionales en cuestión de financiamiento y establecer orientaciones más claras para las responsabilidades de los Estados y municipios.

El diseño y los mecanismos de FUNDEF son los siguientes (Soares, 1998: 14):

- 15 % de los ingresos fiscales, incluyendo las transferencias federales, de los Estados municipios son agrupados en un Fondo en cada estado.
- El Fondo es entonces dividido por el número de alumnos matriculados en las redes de enseñanza, sea de los estados, sea de los municipios, y los recursos son entonces asignados contablemente a cada escuela, en una base per capita;

- Los valores per capita difieren entre Estados, pero la ley determina un valor mínimo por estudiante, a ser completado por el gobierno federal siempre que, en algún Estado, no se alcance **tal mínimo**<sup>4</sup>;
- Los Estados y municipios pueden gastar hasta el 60% de los valores con salarios docentes, pero no se ha establecido salario mínimo, en este caso.

Entre sus varios efectos, el FUNDEF ha incentivado la municipalización de la enseñanza fundamental, registrándose desde entonces un significativo aumento de las matriculas municipales. También los impactos redistributivos han sido grandes, una vez que se han reducido las diferencias entre regiones. Finalmente, la ley ha establecido nuevos mecanismos de *accountability* y control social: cada Estado y cada municipio han creado un Consejo de Control Social del FUNDEF, con funciones de monitor del gasto y rendición de cuentas.

### **Reforma educacional: principales resultados**

La reforma educativa, en Brasil, ha logrado varios éxitos, entre ellos:

- la universalización del acceso del grupo de 7-14 años, llegando al 97% en 2.000 (MEC/INEP/SEC, 2002). También ha crecido significativamente la matrícula en la enseñanza media, aunque Brasil sigue con uno de los indicadores más bajos de América Latina, cerca de 33% de cobertura del grupo de 15-17 años;

<sup>4</sup> Hasta 2002, los valores mínimos eran de R\$418 por estudiante de 1ª a la 4ª serie, y de R\$438 para los de 5ª a la 8ª serie.

- fuerte caída de la tasa de analfabetismo de los adultos, de 21.3% a 13.3%, entre 1991 y 2000.
- *Impacto redistributivo regional;*
- *Crecimiento del gasto medio por estudiante;*
- *Mejora de los salarios docentes;*
- *Mejora en las calificaciones de los docentes.*

El impacto más significativo ha sido la *municipalización de la escuela fundamental* y la participación de los municipios en la matrícula que creció del 30 al 54 %, entre 1998 y 2001.

Los impactos del FUNDEG se han restringido a la enseñanza fundamental. El sistema carece de otras medidas para financiar más adecuadamente la enseñanza media.

Implementada en el período de ajuste fiscal y por lo tanto, con grandes restricciones de recursos, la reforma ha significado un creativo aprovechamiento de oportunidades, casi en el límite de lo posible, provocando aumento del gasto per capita en educación, aumento de salarios y redistribución de recursos.

## Bibliografía

- Draibe, Sônia M. (coord)** (1998). Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Síntese dos Resultados. Brasília: INEP – MEC.
- Draibe, Sônia M.** (1999) *A Reforma da Educação no Brasil. A Experiência da Descentralização de Recursos no Ensino Fundamental. Estudos de Casos* em Sergio Martinic, Cristian Aedo e Javier Corvalán (ed.). Reformas em Educación y Salud em América Latina y el Caribe. Santiago: CIDE/ILADES/BID/CIID.
- Draibe, Sônia M.** (1998) – *La Reciente Descentralización de la Política Brasileña de Enseñanza Básica y de Salud*, en Cominetti e Gropello (org.) – La Descentralización de la Educación y de la Salud, Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Santiago de Chile: CEPAL.
- Draibe, Sônia M. (2001) *A experiência brasileira recente de reforma dos programas sociais*. **SOCIALIS**, Vol. 5, 2001, B. Ayres pp 131-158.
- Draibe, Sônia M. (2002) – *Social Policies in the Nineties* in Renato Baumann (editor), **Brazil in the 1990s** - An Economy in Transition, Palgrave Publishers / St. Antony's Series, Houndmills, UK, 2002 ISBN: 0-333-92196-8 (hardback) ISBN: 0-333-02196-8 (cloth).
- Draibe, Sônia M. - (2002) *The Brazilian Welfare State in perspective: old issues, new possibilities* in John P. Dixon and Robert Scheurell (eds.) (2002). *The State of Social Welfare. The Twentieth Century in Cross-National Review*. Westport, Connecticut: Greenwood Publisher Group. Praeger Publishers.
- Grindle, Merilee S. (2000). *Audacious Reform*. Baltimore: The John Hopkins Univ. Press.
- Grindle, Merilee S. (2001) – *Despite the Odds: The Political Economy of Social Sector Reform in Latin America*. John F. Kennedy School of Government. Havard University: Faculty Research Working Papers (RWP01-021).
- Manuel de Puelles, M.; Urzua, R. (1996). *Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos* in Revista Iberoamericana de Educación Número 12 - Educación y Gobernabilidad Democrática. <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie12a05.htm>

Meyer, D. *Educating a Democracy. Standards and the future of public education*. **Boston Review**, feb./march 2000 cit in <http://bostonreview.mit.edu/BR24.6/meier.html>

Negri, B. (1996) - O financiamento da Educação Pública, mimeo, Brasília.

OCDE (1998). *Education at a Glance: OCDE Indicators* (S.I.).

Reis, F. W. (2003). *Brasil, 2003: A política e a agenda social*. Paper. BID-INTAL: Seminário Brasil – Argentina. Buenos Aires, Oct 2003.

Rodriguez, Alberto; Herrán, Carlos <sup>a</sup> (2.000). *Educação Secundária no Brasil: Chegou a Hora*. Washington: BID/BIRD.

Saldomando, Angel (2002 ). *Medir la gobernabilidad¿Quimera o instrumento de trabajo?* In [http://www.igov.org/documentos/?p=4\\_0117](http://www.igov.org/documentos/?p=4_0117)

Semeguini, Ulisses C. (2001) *Fundef: corrigindo distorções históricas*. **Em Aberto** 74. vol. 18, setembro 2001. Brasília, pp. 43-57.

UnB (2000). *Panorama do Ensino Superior* en [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)



# Gobernabilidad educativa, democracia y cuasi-mercados: avances y desafíos en las reformas educacionales en Chile<sup>1</sup>

Mario Marcel

## Introducción

Al comenzar esta exposición debo confesar que no soy educador ni sociólogo, sino economista; mi relación con la política educacional no se ha desarrollado en el Ministerio de Educación o en una universidad, sino desde la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; he tratado más con el financiamiento de la educación que con la definición de sus contenidos. Para algunos, quizás sea más un enemigo que un aliado.

Los organizadores dicen que me invitaron por mi experiencia en las últimas iniciativas de reforma y fortalecimiento institucional del servicio público en Chile. Pero estas reformas no afectaron mayormente a la educación, que ha seguido un proceso algo distinto.

Por eso, quiero iniciar esta exposición identificando

<sup>1</sup> Las opiniones vertidas en este documento son de la sola responsabilidad del autor y no representan necesariamente las del gobierno de Chile, el Ministerio de Hacienda o la Dirección de Presupuestos en las materias tratadas.

qué tienen en común las reformas educativas recientes con el campo más amplio de la reforma del Estado. Luego pretendo explicar por qué en Chile se sigue reformando un sistema educacional que se supone había sido objeto de la reforma educacional “definitiva” con la creación del sistema de cupones, para, finalmente, converger en el tema principal de este seminario, identificando algunos problemas que surgen al intentar reformar un sistema de cuasi-mercados por educación como el que existe en mi país y sugerir posibles soluciones.

### **Garantías ciudadanas y efectividad en la reforma del Estado**

Una oleada de reformas ha recorrido los estados del mundo en los últimos quince años. Dichas reformas se originaron en los países desarrollados en reacción a la excesiva rigidez impuesta por el modelo burocrático weberiano de organización estatal para responder a las demandas de una comunidad heterogénea y cambiante.

Para ello, las experiencias más emblemáticas de reforma –como las de Gran Bretaña y Nueva Zelanda– buscaron reorientar el foco de la gestión pública desde los procedimientos a los resultados, devolviendo poder de decisión y administración a los entes gestores a cambio de compromisos, metas y rendición de cuentas por parte de éstas. Detalladas regulaciones fueron cambiadas por estándares e indicadores de desempeño; nuevas agencias dotadas de mayores poderes y de flexibilidad se hicieron cargo de funciones ejecutivas que hasta entonces estaban radicadas en ministerios y, cuando ello fue posible, éstas fueron subcontratadas o delegadas al sector privado.

Sin embargo, las experiencias más radicales de refor-

mas de corte “gerencialista” pronto encontraron algunas dificultades. En efecto, la devolución de poderes a los entes gestores produjo grados de autonomía que, en algunos países, colisionaron con los principios de responsabilidad política mientras en otros se percibió el riesgo de rebrotes de corrupción o clientelismo; las fórmulas contractuales de fijación de derechos y obligaciones resultaron poco prácticas y, en general, los sistemas de control de gestión resultaron bastante más complejos o costosos que lo que se estimaba en un comienzo.

En América Latina los problemas han sido más básicos: reformas que fueron diseñadas bajo los principios del “gerencialismo” ni siquiera pudieron iniciarse porque se enfrentaron a la realidad de Estados empobrecidos y preburocráticos, donde mayores grados de discrecionalidad en la gestión pública involucraban riesgos políticos **intolerables**<sup>2</sup>.

La frustración de las reformas del Estado en América Latina y el reflujo en los países más desarrollados es más que un problema técnico, pues tienen que ver con elementos esenciales de lo que hace a la gestión pública y su relación con las personas.

El Estado moderno es una construcción política y organizacional de gran complejidad que no puede asimilarse de manera fácil a otras organizaciones conocidas. Desde el punto de vista de las personas, éstas se relacionan con el Estado al menos de cuatro formas distintas y, en muchos casos, conflictivas. Las personas se posicionan ante el Estado como ciu-

<sup>2</sup> Chile representa una excepción a esta experiencia, primero, porque las reformas han logrado pasar de la fase de diseño, acumulando ya casi diez años de aplicación; segundo, porque dichas reformas han combinado elementos de gerencialismo con un reforzamiento de instituciones públicas clásicas, como el servicio civil, y, tercero, porque estas reformas se apoyaron en instituciones más sólidas que las que es común encontrar en otros países.

dadanos, titulares de derechos políticos y económicos; como súbditos, sometidos al imperio de las leyes y las normas que el Estado aplica; como contribuyentes, que aportan los recursos para que el Estado produzca bienes y servicios públicos, y como clientes de las instituciones que se los proveen.

Evidentemente, los intereses y prioridades de las personas dependen en gran medida del carácter que asuman en su relación con el Estado. En cuanto ciudadanos, éstos vigilarán hasta dónde sus representantes responden a la soberanía popular y se preocuparán por hacer valer sus derechos. En su carácter de súbditos, las personas estarán atentas a que las normas les sean aplicadas de manera equitativa y predecible. El contribuyente exige una carga tributaria soportable y que los recursos públicos sean utilizados con transparencia y eficiencia, en tanto que los clientes exigen bienes y servicios que se adecuen lo más posible a sus necesidades.

Las reformas de corte gerencialista han sido una respuesta a las necesidades y demandas de las personas en cuanto clientes de los servicios públicos. Este rol se ha visto relevado por la mayor inclusión social, por la radical expansión del rango de bienes que el Estado ha llegado a proveer y, sobre todo, por la práctica acumulada por los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos como consumidores en el mercado. Todo ello hizo menos tolerable para las personas la uniformidad característica de los servicios provistos por la burocracia estatal. La gestión centrada en resultados es, en definitiva, una reivindicación de la individualidad del usuario frente a los servicios públicos.

Sin embargo, proveer bienes públicos completamente adaptados a las necesidades de cada usuario requiere de un alto grado de discrecionalidad en la gestión de las instituciones públicas. En el extremo, si tal personalización de los bie-

nes públicos condujera a excluir a otras personas de su consumo, éstos se transformarían en bienes privados. Tal situación puede no ser tolerable para las personas posicionadas en su carácter de ciudadanos o efectuarse a un costo que el contribuyente no estará dispuesto a solventar.

Una democracia representativa no le exige a las personas resolver este tipo de dilemas. Las personas no están obligadas a optar entre diversos roles en su relación con el Estado ni a ser consistentes en sus demandas sobre éste. Para eso se supone que está el sistema político y la estructura del Estado. El problema central de la reforma del Estado, por tanto, no se encuentra en tareas “fáciles” como luchar contra la burocracia o contra el patrimonialismo, sino en el objetivo mucho más complejo de desarrollar una gestión capaz de proveer bienes y servicios públicos equilibrando transparencia y efectividad.

Esta realidad está también presente en el campo de la educación. No existe ninguna constitución en América Latina que no encargue al Estado la obligación de garantizar el derecho a una educación de un mínimo estándar para los niños y jóvenes. Pero la ciudadanía también exige ciertos contenidos para esa educación y, cuando se trata de la educación de sus hijos, las personas exigirán, además, una educación de la mayor calidad posible. Como ha dicho Dubet, el aumento de la demanda por educación en virtud de su rentabilidad económica representa una utilización privada de lo público; por eso, cuando se trata de la educación de los propios hijos, todos se la juegan por la competencia.

De esta forma, las reformas educativas ya no operan en una única dimensión, como el acceso al sistema escolar, sino que buscan equilibrar garantías —expresadas como mínimos educativos en acceso y contenidos, con efectividad—,

aportando las oportunidades y contenidos para una jerarquización justa de la sociedad.

Más aún, los procesos de masificación de la educación, originados o no en decisiones de política pública, generan por sí mismos una mayor demanda por equidad y calidad, pues transforman un sistema uniforme para una población escolar homogénea en un sistema que debe ser capaz de acoger y apoyar a niños que provienen de familias carenciadas y responder también a las expectativas de los más capaces.

Estos grandes mandatos para la educación se enfrentan, sin embargo, a una realidad organizacional muy particular. La base del sistema educacional está constituida por miles de unidades organizacionales: las escuelas. En la gestión de un conjunto tan amplio de escuelas existen pocas economías de escala, razón por la cual su administración está normalmente sujeta a algún grado de descentralización o desconcentración. Es cierto que el sistema educativo puede ser la organización social más extensa en la actualidad, pero también es, probablemente, una de las más atomizadas.

El problema de la gobernabilidad educacional resulta entonces de la dificultad para conciliar políticas que responden a mandatos políticos complejos y aun contradictorios en acciones efectivas en escuelas que se encuentran institucionalmente distantes del centro. Este problema es suficientemente complejo y la educación suficientemente importante como para que los sistemas educativos hayan seguido un curso paralelo de reformas a las de la gestión pública.

### **Reformando la educación en Chile**

Una respuesta a los problemas de gobernabilidad de la educación que ha adquirido especial auge en los últimos años es

la de crear un cuasi-mercado por educación, entregando a las familias cupones que éstas puedan utilizar para pagar los servicios educativos de la escuela de su elección.

La defensa más economicista de este instrumento argumenta que si se trata de promover una educación de calidad, nada mejor que entregar a las familias no sólo la capacidad de escoger la escuela a la cual enviar a sus hijos sino la capacidad para pagar por el servicio. Si son las mejores escuelas las que atraen a un mayor número de niños y si esos niños traen consigo los recursos financieros correspondientes, la competencia por captar y retener alumnos se encargará no sólo de asignar los recursos con eficiencia, sino que la dinámica de la competencia elevará el rendimiento global del sistema.

Bajo esta lógica, la política educacional se reduce a una función de tesorería, administrando el sistema de cupones. Los intentos por fijar ciertos requisitos de entrada al sistema o determinados contenidos educativos pronto se encontrarán con objeciones en nombre de la libertad de enseñanza y el argumento de que las familias saben más que los burócratas. El problema de gobernabilidad se resuelve así renunciando a la posibilidad de gobernar al sistema educacional desde la autoridad, entregándole tal función a la “mano invisible” del mercado.

Este es el enfoque que guió la reforma aplicada a la educación chilena en 1980. En aquel entonces las escuelas dependientes del Ministerio de Educación fueron traspasadas a las municipalidades y se reemplazó el tradicional financiamiento de la educación sobre la base de insumos por un régimen de subvenciones educacionales en virtud del cual las escuelas reciben un monto fijo de recursos por cada alumno que asiste al establecimiento. Dicho sistema de financiamien-

to quedó abierto tanto a las escuelas municipales como a escuelas privadas que cumplen ciertos requisitos muy básicos, como contar con condiciones materiales mínimas en materia de infraestructura y personal docente, no efectuar cobros a las familias distintos de los permitidos por la ley y cumplir con las normas curriculares del Ministerio de Educación. Se trata, para todos los efectos prácticos, de un sistema de cupones educativos virtuales.

Complementariamente con esta reforma, el régimen militar liberalizó algunas normas que afectaban el funcionamiento de las escuelas: los contratos de los maestros pasaron a regirse por contratos laborales privados –aunque sin derecho a negociación colectiva ni a la huelga– y los currículos fueron flexibilizados, permitiendo que determinados contenidos, con sus correspondientes horas pedagógicas, pasaran a ser voluntarios.

La creación del régimen de subvenciones y la liberalidad de las normas en el nuevo sistema permitió una rápida expansión de la educación privada subvencionada. Es así como en 1990, el número de alumnos matriculados en este sector representaba un 34% del total de alumnos de educación básica y media en Chile. Sin embargo, no todos estos alumnos migraron desde las antiguas escuelas públicas; una parte correspondió a alumnos que asistían a escuelas privadas pagadas que se acogieron al sistema de subvenciones en un momento de crisis económica, y otra a la expansión de la matrícula en el nivel secundario que se produjo durante la década del ochenta.

Tras la reforma de 1980, la educación chilena vio reducirse sus recursos. Como parte de ajustes más globales de las finanzas públicas en respuesta a la crisis de 1982-83, el gasto público en educación se redujo sistemáticamente.



te a lo largo de toda la década, lo cual, unido al aumento en la cobertura de la educación secundaria que se produjo en el mismo período, significó una caída del gasto por estudiante de 23% real entre 1982 y 1990. La principal manifestación de este proceso fue la reducción de remuneraciones y despidos de docentes en la segunda mitad de la década, junto con una reducción de la asistencialidad estudiantil y de las horas lectivas en las escuelas que atendían a niños de menores recursos.

La primera prioridad con el retorno a la democracia fue revertir las manifestaciones más dramáticas de este proceso, recuperando elementos básicos de asistencialidad escolar—como la entrega gratuita de textos y raciones alimenticias—, elevando el valor de la subvención, estableciendo un régimen laboral especial para los docentes (el “Estatuto Docente”) y mejorando significativamente sus remuneraciones. En estos años iniciales de la década del noventa también se echaron a andar las primeras iniciativas de mejoramiento de la calidad de la educación orientadas a las escuelas de peor desempeño.

Al poco tiempo, estas iniciativas abrieron paso a una reforma educacional de proporciones, cuyos principios se encuentran enunciados en el Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, difundido en 1994 como producto del trabajo de un grupo de expertos, académicos y dirigentes sociales, presidida por José Joaquín Brunner.

En contraste con el sesgo financiero de la reforma de 1980, la reforma de los noventa fue definida en un ámbito esencialmente pedagógico y tuvo como propósito elevar la calidad y equidad de la educación, valiéndose inicialmente de programas masivos de intervención sobre las escuelas con medios materiales y capacitación de los docentes en torno a programas de mejoramiento educativo (PME) gestados por

cada escuela. A mediados de la década de los años noventa, se agregó a dichas iniciativas un completo proceso de renovación curricular, cuya principal innovación fue introducir objetivos transversales orientados a desarrollar en los niños y jóvenes habilidades cognitivas y sociales básicas. En 1996 la reforma ganó especial impulso con la creación del régimen de Jornada Escolar Completa, al cual se han ido incorporando gradualmente las escuelas hasta abarcar en 2003 a más de la mitad de los alumnos del sistema, requiriéndose para ello cuantiosas inversiones en infraestructura y la adecuación de las actividades escolares para aprovechar las horas lectivas adicionales. Esta iniciativa, conjuntamente con la extensión del año escolar que ya se había producido a mediados de la década, significa que el total de horas anuales docentes en las escuelas incorporadas al régimen de Jornada Completa es actualmente equivalente al de las escuelas de muchos países de mayor desarrollo.

Esta reforma fue acompañada por un sostenido mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes. Como resultado de sucesivas negociaciones y acuerdos con el Colegio de Profesores, la remuneración real de los docentes se incrementó acumulativamente en un 150% entre 1990 y 2003. Más importante aún fue el incremento del salario mínimo docente, que en el período se expandió más de cuatro veces, llegando a superar la remuneración mínima para los profesionales del sector público. Esto ha hecho que las remuneraciones de los docentes chilenos, expresadas en proporción al ingreso nacional per cápita, se comparen favorablemente no sólo con las del resto de los países de América Latina, sino con las de algunos países de mayor desarrollo. Este esfuerzo fue acompañado, además, por las normas de protección laboral y carrera profesional establecidas en el Estatuto Docente

y por un esfuerzo sistemático de inversión en capacitación y formación adicional de docentes.

Estas mejoras tan importantes en la situación económica de los docentes no tuvieron un impacto directo sobre su desempeño en las escuelas, por lo que el gobierno ha ido incorporando gradualmente elementos de remuneración por desempeño en las negociaciones salariales a partir de 1997. No obstante, puede argumentarse que las mejoras salariales generales han tenido un efecto indirecto al favorecer una actitud positiva de los docentes frente a la segunda reforma educativa. Es así como dicha reforma cuenta no sólo con el apoyo tácito del Colegio de Profesores, sino con la participación activa de los docentes en todo el país, hecho que ha sido destacado por las evaluaciones externas de la experiencia chilena. (En el ámbito internacional puede ser mejor hablar del "Gremio" de los profesores en lugar de hablar del "Colegio").

Finalmente, la reforma se ha apoyado también en una serie de instrumentos de planificación educativa en el ámbito de la escuela, del municipio y del sistema como un todo. Un instrumento especialmente útil para la planificación educativa es el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), que aplica exámenes nacionales a todos los alumnos del país en los grados 4°, 8° y 10° con fines de evaluación y planificación educativa. Desde hace siete años los resultados del SIMCE en el ámbito de establecimiento son hechos públicos.

De este modo, la segunda reforma educacional chilena ha intervenido sobre prácticamente todos los insumos del proceso en enseñanza-aprendizaje: medios y materiales de enseñanza, actualización curricular, tiempo de trabajo escolar, remuneraciones docentes y planificación a nivel del establecimiento. Por estas razones podemos calificar a esta refor-

ma como una reforma pedagógica, en contraste con el carácter esencialmente financiero de la reforma de 1980.

Al tiempo que se desarrollaba la reforma pedagógica, el sistema de subvenciones educacionales creado por la reforma financiera de 1980 no sólo no fue eliminado, sino que resultó reforzado a través de mejoramientos en el valor real de la subvención educacional en paralelo con los incrementos salariales de los docentes y diferenciación de los valores de la misma para dar cuenta de los mayores costos del servicio educacional en condiciones especiales, como las escuelas rurales, la educación técnico profesional, la educación especial diferencial, etc.

El amplio conjunto de iniciativas desarrolladas desde 1990 ha tenido un alto costo fiscal. Desde 1990 el gasto público en educación se ha más que triplicado en términos reales, lo que representa un crecimiento de grandes proporciones aun en una economía en rápido crecimiento como la chilena. Es así como el gasto público en educación pasó de un 2,4% del PIB en 1990 a 4,4% en 2001. Si a esta cifra se suma el gasto privado, puede apreciarse que en un período de poco más de 10 años el gasto en educación del país prácticamente se duplicó en términos relativos, pasando de 3,8% del PIB en 1990 a más del 7,5% del PIB en 2001, cifra comparable a la de muchos países de mayor desarrollo. Esto significa que el importante esfuerzo financiero del gobierno a favor de la educación apalancó, además, recursos adicionales de otros actores, particularmente los municipios –que han realizado aportes complementarios de sus propios fondos–; las familias, que para ello cuentan con mecanismos institucionales como el de financiamiento compartido que puede ser aplicado en las escuelas privadas subvencionadas y en todos los establecimientos secundarios; y las empresas, que

cuentan con un régimen especial de franquicias tributarias para las donaciones a escuelas e instituciones de educación superior.

Esta relativa abundancia de recursos ha permitido que la educación aborde proyectos relativamente costosos, como la introducción masiva de la informática en las escuelas, programas de pasantías de docentes en el extranjero y, más recientemente, un sistema de evaluación docente extremadamente sofisticado.

### **¿Por qué fue necesario reformar nuevamente la educación chilena?**

La reforma de 1980 marcó, sin lugar a dudas, un cambio radical y profundo en el funcionamiento del sistema escolar chileno. Esta reforma acarreó beneficios innegables sobre la cobertura educacional y la asistencia de alumnos a la escuela. Más aún, puede argumentarse que la sensible expansión que tuvo la cobertura de la educación secundaria durante la década del ochenta es en buena medida producto de la creación del régimen de subvenciones, por cuanto permitió autonomizar la evolución de la matrícula de las disponibilidades presupuestarias, las que el gobierno de la época sólo logró imponer reduciendo el valor real de la subvención y de las remuneraciones de los docentes y mediante despidos de éstos, pero no cerrando las puertas de las escuelas a las generaciones de niños que, producto de la expansión de la educación básica entre fines de los sesenta y comienzos de los setenta, comenzaron a presionar al nivel secundario.

Sin embargo, ya sea por efecto de la creación por la fuerza del propio régimen de subvenciones o, más simplemente, por las restricciones de recursos de los ochenta y el

sensible atraso curricular, especialmente en la educación secundaria, a comienzos de los noventa resultaba evidente que el sistema educacional enfrentaba problemas críticos de calidad e inequidad que no era evidente cómo podían ser resueltos por la dinámica del cuasi-mercado educativo.

En efecto, numerosa evidencia indicaba por entonces que la competencia entre escuelas municipales y particulares subvencionadas por la captación de alumnos no se estaba basando en la calidad de la enseñanza en los establecimientos –por entonces aún no se publicaban los resultados del SIMCE–, sino en aspectos de imagen de las escuelas, como el carácter privado, el nombre, la infraestructura deportiva o la disciplina. Asimismo, para un importante segmento de alumnos de sectores más pobres, de zonas rurales o localidades aisladas, tales opciones no existían realmente por ausencia de ofertas educativas alternativas.

La reforma pedagógica de los noventa representó así una apuesta institucional no exenta de riesgo, en la que se optó por intervenir externamente sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje, descartando cuestionar el régimen de subvenciones o devolver la administración de establecimientos estatales al Ministerio de Educación. Tales intervenciones se canalizaron preferentemente a través de tres medios: (a) programas del Ministerio de Educación con apoyo material y asistencia técnica a las escuelas condicionadas a la elaboración de proyectos educativos; (b) uso de facultades normativas en materia operacional y técnico-pedagógica, y (c) incorporación de los docentes a los diversos programas e iniciativas promovidas por el Ministerio. Estos tres tipos de iniciativas permitieron autonomizar los avances pedagógicos de las limitaciones impuestas por el sistema de financiamiento de la educación.

A la fecha, la reforma educacional en Chile arroja algunos avances importantes. Desde luego, desde 1990 se han producido avances extraordinarios en materia de cobertura. Es así como la cobertura de la educación primaria, que ya era muy alta desde comienzos de los setenta pero que había tenido algunos retrocesos en los ochenta, alcanzó la universalidad, con una tasa del 97%. Por su parte, la educación secundaria logró niveles de cobertura de 85%, equivalentes a los de países desarrollados. Dichos aumentos de cobertura resultaron de una reducción a la mitad de las tasas de deserción y de repitencia que beneficiaron especialmente a niños y jóvenes de familias de escasos recursos. El avance en la equidad en el acceso a la educación ha sido muy notable, situando a Chile como el país de América Latina que más avances logró en la década del noventa en el cierre de brechas educativas entre diversos sectores sociales. En particular, la evidencia indica que Chile ha logrado independizar el acceso a la educación de las desigualdades de origen de los niños y niñas del país.

Asimismo, existe también clara evidencia de cambios en los contenidos y prácticas del proceso educativo en las escuelas. Es así como hoy los docentes no sólo aceptan el nuevo currículum, sino que recurren con mayor frecuencia a estrategias de enseñanza que incluyen el trabajo grupal, la experimentación, el uso de materiales y textos. En general, puede hablarse de una renovación de las técnicas pedagógicas que avanza y se consolida.

Estos avances, sin embargo, no se han manifestado claramente en indicadores de rendimiento escolar. Es así como las pruebas SIMCE arrojan avances que son sólo leves en la educación básica, aunque un poco más marcados en la educación secundaria. Dichos resultados, que han generado amplio debate público en Chile, sin embargo deben ser mira-

dos con cautela, por cuanto especialmente en los grados 8° y 10° resultan de poblaciones escolares cuya composición ha sufrido cambios importantes, incorporando a niños y niñas de familias de menores recursos y que sólo unos años antes habrían desertado del sistema. Si el efecto de la situación socioeconómica de los alumnos se incorporara a los resultados de estos exámenes, es probable que se observaran avances más significativos en la contribución del sistema educativo al rendimiento de la población escolar.

Más preocupantes son los resultados que arroja la comparación de Chile con otros países en proyectos internacionales, como PISA. En dichos estudios Chile no sólo tiene uno de los rendimientos más bajos de la muestra de países –constituida, por cierto, por un alto número de países de mayor desarrollo–, sino que, como señala un estudio reciente de la OCDE, dichos resultados son peores que lo que se esperaría del ingreso per cápita y el nivel de gasto por estudiante en los países de la muestra.

Los expertos en educación han señalado que estos resultados pueden obedecer a que no ha transcurrido aún un tiempo suficiente para que la segunda reforma educativa haya rendido sus frutos, pero los escasos logros en materia de rendimiento escolar también involucran la mantención de importantes brechas en la calidad de la educación a la que acceden los niños y niñas de distinta extracción social.

No se cuenta aún con un diagnóstico acabado que explique este fenómeno, pero los especialistas en educación han destacado tres factores que pueden estar incidiendo sobre él. El primero se refiere a las capacidades de los docentes, constituidos en proporción importante por personas de edad avanzada y por jóvenes que han sido formados en facultades de educación que hasta hace poco evidenciaban im-



portantes falencias. Especialmente preocupante a este respecto son las limitaciones que los propios docentes declaran en el dominio de sus disciplinas específicas, lo que hace que, aun renovando los métodos de enseñanza para motivar a los estudiantes, aquellos cuentan con capacidades limitadas para desarrollar sus contenidos sustantivos. En efecto, aun cuando sea cierto lo que señalan algunos estudios en cuanto a que se ha registrado una sensible reducción del tiempo que dedica el docente a controlar la asistencia y mantener el orden en el aula –que algunos estudios anteriores situaban en un 40% del tiempo lectivo–, es posible que el tiempo liberado sea actualmente dedicado a actividades que motivan e involucran a los estudiantes, pero que el docente no es capaz de traducir en aprendizajes sustantivos.

El segundo se refiere a la creciente segmentación social del sistema educacional. Ésta se expresa en una concentración de niños y niñas de familias de ingresos medios y altos en escuelas particulares pagadas y subvencionadas, abandonando crecientemente las escuelas municipales. Esta segmentación, que es producto no sólo de una autoselección de las familias, sino también de una selección de alumnos por las escuelas privadas y la expulsión de alumnos de menor rendimiento o mal comportamiento, se traduce en una creciente homogeneización social al interior de cada escuela, que no sólo es preocupante desde el punto de vista sociológico, sino que perjudica el rendimiento global del sistema.

El tercer factor está relacionado con la gestión del sistema educacional. Con frecuencia se alega que el Estatuto Docente y otras normas han introducido un excesivo grado de rigidez en el funcionamiento de las escuelas municipales, lo cual repercutiría en una pérdida de eficiencia en el uso de los crecientes recursos que se canalizan a este sector. Como prue-

ba de esta hipótesis frecuentemente se cita el rezago que las escuelas municipales muestran respecto de las privadas subvencionadas en la prueba SIMCE. Por la fuerte carga política que acarrea, este es uno de los argumentos más recurrentes en la discusión sobre educación en Chile. Tal argumento, sin embargo, se ha debilitado como producto del mayor análisis que han tenido los resultados de la prueba SIMCE en los últimos años. En efecto, diversos estudios han demostrado que una vez que los resultados del SIMCE se corrigen por las diferencias en la extracción socioeconómica de los alumnos, las diferencias de rendimiento entre las escuelas municipales y privadas se reducen a un mínimo. Lo anterior, sin embargo, no exime al sector escolar en su conjunto de carencias en materia de gestión y de que las mismas tengan efectos perjudiciales sobre el rendimiento escolar. Ello puede ser especialmente relevante si la dinámica del cuasi-mercado existente tiene poca relación con el valor que agregan las escuelas en el proceso educativo. En efecto, si las decisiones de los demandantes de educación –en este caso, las familias– se sustentan en variables espúreas, si las escuelas recurren a la selección o expulsión de alumnos para mejorar sus resultados u homogeneizar al alumnado, o si una parte importante de las familias no tiene oportunidades reales de elección ni voz para incidir sobre el funcionamiento de las escuelas, resulta evidente que los recursos del sistema no están siendo utilizados con eficiencia debido a fallas del cuasi-mercado, que representan un problema de eficiencia a nivel más global.

No obstante, la problemática de la gestión educativa no se agota en las escuelas, sino que debería extenderse a los sostenedores educacionales (municipios, corporaciones municipales y propietarios de escuelas privadas subvencionadas) y el Ministerio de Educación. Sorprendentemente, la

discusión sobre gestión educativa en Chile tiende a concentrarse sólo en las primeras. Este sesgo es particularmente llamativo, considerando que mientras existe debate en cuanto al balance de funciones técnico-pedagógicas y administrativas que debe asumir un director, no cabe duda que los sostenedores y el Ministerio tienen claras y cruciales responsabilidades en materia de gestión del sistema como tal. El principal fenómeno que se detecta al observar la gestión del sistema educacional chileno en su conjunto es el grado de fragmentación que éste presenta. Es así como el referido informe de la OCDE destaca el “débil acoplamiento” que parece existir entre las buenas intenciones, ideas e iniciativas del Ministerio de Educación y la práctica efectiva en las escuelas. En la misma línea se inscribe la dificultad para diseminar buenas prácticas pedagógicas a través del sistema o la inseguridad que reconocen los docentes en el dominio de sus disciplinas. En otras palabras, estaríamos en presencia de un sistema que, ya sea por su alto grado de descentralización, por efecto de la selección de alumnos por una parte del sistema, por la escasez de información sobre los resultados de los procesos pedagógicos o por la debilidad de los sistemas de supervisión educativa, carece de los canales e incentivos adecuados para aprender. Este fenómeno es tanto o más importante como determinante de la efectividad en el uso de los recursos canalizados a la educación como puede serlo el grado de flexibilidad con que se administra una escuela.

### **Problemas y desafíos para la gobernabilidad educacional en un régimen de cuasi-mercados**

Los logros y desafíos de las reformas educacionales en Chile indican que aún es mucho lo que queda por hacer. Como ex-

presión de ello el actual gobierno ha fijado nuevas metas, como ampliar la cobertura en la educación preescolar y extender la educación obligatoria a 12 años. Al enfrentar estos desafíos es necesario preguntarse qué se requiere en términos de gobernabilidad para profundizar las reformas de un sistema educacional tan descentralizado como el chileno.

Para ello debemos reiterar que las reformas de los noventa no implicaron terminar con el sistema de subvenciones que estableció la reforma de 1980, sino que optaron por asegurar su continuidad y aun fortalecerlo en algunos aspectos. Esto significa que la reforma pedagógica ha operado sobre un sistema educacional considerablemente más descentralizado que el del pasado –incluyendo establecimientos que ni siquiera son estatales–, en el que las familias cuentan con libertad para elegir la escuela de sus hijos. Por esta razón, la reforma pedagógica ha debido aplicarse a través de intervenciones materiales y normativas gestadas desde el centro en un sistema que éste no administra.

La visión neoliberal sobre esta experiencia es de escepticismo, acusando a las intervenciones de los gobiernos democráticos de distorsionar la dinámica del mercado creada por la reforma financiera de 1980, rigidizando la gestión de las escuelas con normas como las del estatuto docente y desperdiciando recursos en programas especiales que estarían mejor empleados incrementando el valor de la subvención y permitiendo que las escuelas utilicen esos recursos adicionales en iniciativas que respondan a sus propios problemas, requerimientos y proyectos.

Sin embargo, en este punto debe señalarse que, con lo preocupante que pueda ser el escaso progreso en los indicadores de rendimiento escolar, estos son más claramente evidencia de las limitaciones del régimen de subvenciones para

mejorar la calidad de la educación que de un supuesto fracaso de la segunda reforma educativa, considerando el lapso en que han estado en vigencia ambas reformas. En efecto, después de veintitrés años de funcionamiento ininterrumpido del sistema de subvenciones, parece difícil imaginar cómo las iniciativas aplicadas por los gobiernos democráticos desde 1990 pudieran haber sido tan perversas como para revertir eventuales avances que el régimen de subvenciones pudiera haber generado después de diez años iniciales sin evidencias de logro pedagógico. Igualmente inexplicable es por qué, si la educación privada tiene tantas ventajas, no se ha expandido la brecha de rendimiento escolar entre ésta y el sistema municipalizado y, sobre todo, por qué en los tests internacionales las escuelas privadas pagadas chilenas, que cuentan con la máxima autonomía administrativa y financiera, arrojan resultados inferiores a los del promedio de la mayoría de los países participantes en el sistema.

Pero más allá de estas disquisiciones, en la práctica coexisten en el sistema educacional chileno elementos de las reformas de 1980 y de la década de los noventa. En este sentido, más que de una pugna puede hablarse de una cohabitación entre la reforma financiera y la reforma pedagógica en los últimos años. Dicha cohabitación se ha impuesto como un hecho consumado y es aceptada –aunque no sin cierta incomodidad– por los partidarios de ambas por razones esencialmente prácticas.

Esto ha permitido que ambos tipos de reformas tengan consecuencias visibles sobre el actual desempeño del sistema educacional chileno. Es así como la reforma financiera facilitó el aumento de cobertura educacional, estableciendo un mecanismo automático de respuesta a la demanda de las familias. El sistema de subvenciones y la libertad de elección

crearon fuertes incentivos para que las escuelas se preocuparan de atraer y retener alumnos, reduciendo el ausentismo escolar. La dinámica de este sistema llevó también a desarrollar mecanismos para atraer financiamiento complementario de las familias, generando ahorros para el Estado, e impuso un límite a la intervención desde el centro sobre el desempeño profesional y el sistema de remuneraciones de los docentes. Sin embargo, el régimen de subvenciones con libre elección es también en parte responsable de la segmentación social del sistema educativo y, por tanto, una fuente potencial de inequidad.

La reforma pedagógica, por su parte, ha ido transformando el qué y cómo se aprende en las escuelas chilenas. A través de intervenciones focalizadas se ha logrado mejorar las oportunidades educativas de grupos críticos, como los estudiantes pobres que acceden a escuelas de peor rendimiento o a escuelas rurales. La reforma pedagógica ha proporcionado también los medios para enriquecer los procesos pedagógicos y reducir las brechas en el acceso a tecnologías modernas de información. Dichos logros, sin embargo, se han obtenido a un alto costo y aún no se manifiestan en avances medibles en el rendimiento escolar del conjunto del sistema.

La cohabitación de la reforma financiera y la reforma pedagógica, tal como hoy la conocemos, no es necesariamente un estado deseable de cosas. Por un lado, las políticas y programas de mejoramiento educativo no pueden seguir dependiendo de intervenciones ad-hoc; por otro, el sistema de financiamiento a través de subvenciones y la libertad de elección no pueden ser una fuente de desigualdades y de segmentación social del sistema escolar que los procesos pedagógicos y las intervenciones externas tengan que contrarrestar. Mirando el sistema desde la escuela, no es conveniente que es-

ta dependa siempre de programas especiales del Ministerio para contar con insumos requeridos por el proceso pedagógico regular, ni que deba enfrentarse al dilema de adoptar prácticas discriminatorias, renunciando a su misión de educar, para obtener más recursos del sistema de subvenciones.

Para superar esta situación es necesario que el sistema educacional chileno pase de la cohabitación a una síntesis positiva de las reformas financiera y pedagógica, para lo cual se requieren instrumentos e intervenciones de naturaleza distinta a los utilizados hasta ahora.

En primer lugar es necesario elevar las exigencias para acceder a la subvención estatal. La búsqueda de colaboración y complementariedad entre el sector público y el privado no puede significar que cualquier entidad que se identifique como escuela tenga derecho al financiamiento fiscal. El Estado mantiene la obligación constitucional de garantizar el derecho de los niños y niñas a la educación, y aun cuando la prestación del servicio esté externalizada, el Estado tiene el derecho y, probablemente, la obligación de fijar ciertas condiciones para ello. Temas tales como la no-discriminación, la tolerancia, el apoyo a los alumnos desaventajados y la excelencia pedagógica son parte esencial de lo que se espera que garantice el sistema educacional, por lo que es difícil entender por qué tales temas no podrían ser condición para que una escuela municipal o privada obtenga la subvención estatal. Aun cuando en los últimos años se han ido incorporando algunas exigencias adicionales al funcionamiento del sistema, la resistencia política y gremial que encontró cada iniciativa legal en tal sentido determinó que tales exigencias representen más bien un conjunto disperso de normas parciales que un “contrato educativo” coherente con quienes participen del sistema de subvenciones.

Del mismo modo, un sistema educacional tan descentralizado como el chileno, donde la libertad que una familia tiene para elegir la escuela de sus hijos depende de la disponibilidad real de alternativas y medios para acceder a ellas, requiere de una preocupación y reforzamiento de los estándares de logros de aprendizaje. Por estándares no entendemos en este caso indicadores agregados ni promedios sino mínimos absolutos que sean a la vez una exigencia para las escuelas y una garantía para los niños y niñas que asisten a ellas. Estos estándares no son sólo relevantes para elevar las exigencias sobre los participantes en el cuasi-mercado educativo, sino especialmente para las familias de sectores más pobres, rurales o geográficamente aislados, que no tienen materialmente la posibilidad de elegir la escuela de sus hijos.

Igualmente válida en este sentido es la aplicación de estándares mínimos sobre las competencias de los docentes. Medidas recientes, como la creación de la asignación de excelencia pedagógica y, más recientemente, el sistema de evaluación docente, son avances positivos, pero insuficientes. Si lo que se quiere es asegurar a los niños y niñas una educación de mínima calidad, no se puede descansar sólo en incentivos positivos. Si un docente no es capaz de dominar técnicas pedagógicas básicas o la materia que enseña perjudica irreversiblemente a sus alumnos, la evidencia indica que para prevenir que ello ocurra el título profesional no está siendo una garantía suficiente en Chile. La tolerancia al mal desempeño docente quizás evitará conflictos, pero al costo de perjudicar al actor más importante del proceso educativo: los alumnos. Un buen sistema de estándares de preparación y desempeño docente requiere medios de verificación o acreditación independientes –quizás expresados en mecanismos de certificación como los que existen en muchos países– y de



oportunidades de perfeccionamiento para los docentes. Los diagnósticos conocidos indican que dicho perfeccionamiento debiera concentrarse especialmente en la actualización de conocimientos en disciplinas sustantivas.

Un sistema de estándares mínimos de logro educativo y de formación y desempeño docente requiere de sanciones y estímulos para ser realmente efectivo. Actualmente no existen en Chile mecanismos o estrategias eficaces para operar en tal sentido, lo que representa un vacío que también debe ser llenado.

Por otra parte, si van a seguir operando mecanismos de cuasi-mercado a través de la libre elección de las familias de la escuela, es necesario que el Ministerio de Educación, como organismo rector del sistema, asuma entre sus funciones la de proveer información sustantiva que apoye tales decisiones. Para ello no es suficiente con los resultados del SIMCE, pues éstos sólo reflejan un aspecto del desempeño escolar, el que, además, está afectado por el perfil socioeconómico de los alumnos. Una revisión de la información utilizada en el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), que corrige por variables socioeconómicas e incluye también indicadores de aspectos como la capacidad de innovación educativa y la gestión de la escuela, puede resultar útil para desarrollar una verdadera ficha escolar que refleje las distintas dimensiones del desempeño de la escuela y el valor que ésta agrega en los procesos de aprendizaje de sus alumnos.

Un sistema de supervisión eficaz es esencial para el buen desempeño de un sistema educacional descentralizado, con estándares de logro educativo y desempeño escolar. Dicho sistema no puede quedarse en el control de aspectos burocráticos de la gestión escolar; los supervisores deben ser el

vínculo principal de cada escuela con el resto del sistema, tanto en lo que respecta a la evaluación de su desempeño como en el acceso a recursos y apoyo desde el centro y al conocimiento de experiencias relevantes de sus pares. Desarrollar este tipo de supervisión en Chile requiere de una profunda reingeniería del sistema que rige en la actualidad.

Finalmente, si el sistema educacional va a ayudar a reducir las inequidades de origen que condicionan las capacidades de los niños y niñas para aprender, no es suficiente que el sistema se financie con una subvención uniforme. Compensar las desventajas de origen requiere de una atención más personalizada en la escuela, profesores más efectivos, apoyados por profesionales de otras áreas. Para cubrir el mayor costo que esto involucra es necesario que exista una subvención diferenciada para los niños y niñas de menores recursos. Hasta hace poco, esta necesidad se resolvía parcialmente a través de programas especiales focalizados, como los de alimentación y salud escolar, el Programa P-900 –que surgió para apoyar a las 900 escuelas más pobres y de menor rendimiento– y el MECE Rural, así como por diferenciaciones de la subvención según guarde alguna correlación con la pobreza, como la subvención de ruralidad. El efecto acumulativo de estas transferencias hace que el aporte estatal por alumno sea progresivo. Sin embargo, esto es aún insuficiente porque, primero, la discriminación positiva se expresa en una sumatoria de transferencias monetarias y en especie, de aportes permanentes y transitorios, que hace especialmente complejo y poco transparente la focalización del sistema y, segundo, porque la distribución progresiva del aporte fiscal es neutralizada por la capacidad de los alumnos de sectores medios y altos de suplementar los recursos fiscales a través del régimen de financiamiento compartido.

De esta manera, es necesario avanzar hacia un régimen más simple, potente y transparente de diferenciación progresiva de los aportes fiscales que se exprese más directamente en el sistema de subvenciones. La reciente creación de la subvención de retención escolar para niños y niñas de familias incorporadas al sistema Chile Solidario es un importante paso en tal sentido, que podría ser profundizado a medida que se generen mayores disponibilidades de recursos. Sin embargo, para que esta diferenciación tenga realmente impacto sobre la calidad de la educación que reciben los niños y niñas de menores recursos, es necesario que vaya acompañada de mayores exigencias sobre el sistema como las planteadas más arriba, pues de lo contrario sería muy difícil garantizar que los recursos adicionales sean efectivamente aplicados a ese objetivo.

Las ideas aquí esbozadas sobre cómo pasar de la cohabitación a la síntesis de las reformas financiera y pedagógica responden no sólo a la preocupación por mejorar la calidad y la equidad del sistema educacional chileno. Reformas como las propuestas son además necesarias porque el progreso del sistema educacional no se va a poder seguir apoyando en una abundancia de recursos como la que imperó en la década del noventa. Las posibilidades realistas de financiamiento de la educación en los próximos años indican que sólo podrá mantenerse el ritmo de avance y obtener resultados claros en materia de rendimiento escolar sobre la base de mejoras importantes en la eficiencia en el uso de los recursos y a ello apuntan las medidas aquí sugeridas.

Pero hay una segunda motivación detrás de estas propuestas, cual es la de elevar la gobernabilidad del sistema educacional chileno. A *nuestro* entender esto tiene tanto que ver con que las iniciativas de la autoridad se puedan aplicar

en el sistema educacional como con el hecho de que la jerarquía de prioridades ubique en el primer lugar los intereses de los niños y niñas que en él se educan. La determinación de los componentes de un “contrato educativo” con las escuelas del sistema y sus sostenedores, la fijación de estándares de rendimiento para las escuelas y los docentes, la definición de estrategias para tratar efectivamente con los actores que no responden a las exigencias del sistema y el diseño de una ficha escolar que contenga la información relevante sobre el desempeño de cada escuela ofrecería múltiples y valiosas oportunidades para afianzar la dirección y la escala de prioridades del sistema educacional chileno en los próximos años.

## Bibliografía

Bellei, C. (2001), “¿Ha tenido impacto la Reforma Educativa Chilena?”, Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

Carnoy, M. Y P. Mc Ewan (1998), “Los efectos del sistema de subvenciones escolares en el logro estudiantil: un estudio empírico”, Stanford University.

Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994), *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI*, Editorial Universitaria, Santiago.

Cox, C. (2003), “Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX”, Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay, Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.

García-Huidobro, J.E., ed. (1999), *La Reforma Educacional Chilena*, Editorial Proa, Madrid.

Marcel, M. (2002), “Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile”, en S. Valdés (ed.) *Reforma del Estado. Volumen II: Dirección Pública y Compras Públicas*, Centro de Estudios Públicos, Santiago.

Mizala, A. y P. Romaguera (1998), “Desempeño escolar y elección de colegios: la experiencia chilena”, *Documentos de Trabajo. Serie Economía* N° 36, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.



# Reforma educativa y gobernabilidad de la educación

Joaquim Azevedo

## Introducción

Esta comunicación se inscribe en el Seminario Internacional promovido por el IIPÉ-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires, sobre “Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina”. Durante el seminario se definieron dos grandes áreas: la dimensión política de la gobernabilidad (*politics*) y la dimensión de la organización del sistema educativo, que busca garantizar una gobernabilidad democrática, capaz de asegurar una educación de calidad, con eficacia y eficiencia (*policy*). Precisamente en el ámbito de esta segunda dimensión me fue solicitada una intervención en el panel sobre “la dimensión institucional de la gobernabilidad”, denominado “Reforma y fortalecimiento de las capacidades de gobierno y gestión del Estado en sus diferentes niveles territoriales”.

Lo que se me pidió fue que no sólo transmitiera una reflexión académica sobre esta realidad, sino también mi propia experiencia política y de gobierno (en Portugal, como miembro de la Comisión que orientó la reforma del sistema educativo, en 1986 y 1987; como responsable nacional de la enseñanza posobligatoria, de nivel secundario, entre 1987 y 1992; como miembro del gobierno, en 1992 y 1993; como miembro de una Asamblea de Escuela, en representación de los padres, entre 2000 y 2002, y como miembro de la Comi-

sión Coordinadora del Consejo Nacional de Educación, entre 1996 y 2003).

Mi comunicación aparece así claramente contextualizada. Voy a intentar referirme a los procesos de reforma educativa en general y, en particular, a los procesos de descentralización y de autonomía de las escuelas, en la Unión Europea (UE) y en Portugal. Procuraré hacerlo desde una perspectiva reflexiva y crítica, pasadas ya las décadas de 1980 y 1990, durante las cuales obtuve una experiencia propia, en conjunto con muchos otros actores.

Parto desde la perspectiva de que la gobernabilidad de la que vamos a hablar se refiere específicamente al campo de la educación, o sea que hablamos del conjunto de medidas y de dinámicas sociales que se desencadenan, en un marco democrático y de amplia participación social, cuando se busca asegurar que el sistema educativo se organice y funcione de modo eficaz y eficiente para lograr los objetivos y las metas políticamente establecidos. Asumo, además, que el surgimiento de la problemática de la gobernabilidad de la educación escolar en la agenda política se debe a cambios sociales que plantean desafíos nuevos al viejo modelo moderno de educación escolar, pero también a la reiterada constatación de su funcionamiento ineficaz y de la persistencia de una situación de crisis prolongada, a la necesidad de conciliar continuos intentos de refuerzo presupuestario y de “reforma educativa” promovidos por el Estado con una mejora del desempeño del sistema educativo. De hecho, la educación es hoy un área crucial de las políticas públicas y sociales, pues de ella depende gran parte de la posibilidad de acceso de todos y cada uno de los ciudadanos al conocimiento, así como el presente y el futuro de la cohesión social de las sociedades en las que vivimos.



En las dos primeras partes abordaré el fenómeno de la descentralización en la educación, a grandes rasgos en el caso de la Unión Europea y más detalladamente en el de Portugal. Luego propongo una discusión en torno de una visión crítica de estos procesos de descentralización administrativa y de autonomía de las escuelas. Concluyo con un primer ensayo de una especie de balance acerca de lo que ya sabemos que sabemos sobre la gobernabilidad en educación y acerca de lo que ya sabemos que no sabemos sobre la misma gobernabilidad.

## Reformas de tendencia descentralizadora en la Unión Europea

El concepto de *descentralización* es muy ambiguo: abarca un conjunto amplio de medidas que provienen de diferentes políticas de educación y de administración pública. Por eso conviene comenzar por descubrir las diversas políticas que se esconden bajo la designación de *políticas de descentralización*. Podemos, como Andy Green (2001), destacar seis estrategias diferenciadas dentro del campo de la descentralización cuando observamos la evolución de las políticas de educación en los años ochenta y noventa del siglo pasado: (i) dispersión de los poderes de los actores sociales, (ii) cohesión del poder a nivel regional, (iii) desconcentración regional, (iv) localización, (v) autonomía institucional, y (vi) creación de un mercado educacional.

Veamos rápidamente cada una de estas estrategias, tratando de discernir no sólo el lugar donde pasan a tomarse las decisiones y qué decisiones se toman en ese lugar, sino también la forma en que se toman esas decisiones.

Una primera tendencia es hacia *la dispersión o repar -*

*tición de poderes y responsabilidades educativas* por una variedad de grupos de intereses. Entre estos están los padres, los empresarios, las autarquías y los sindicatos. El objetivo enunciado es el de aumentar la participación social e involucrar nuevos “actores sociales” en la educación, además de los profesores.

La mayor parte de los países de la UE cuenta ahora con cuerpos consultivos y hasta órganos deliberativos (aprobación de planes y presupuestos), a nivel de escuela, en los que participan profesores, padres, alumnos, autoridades locales, gran parte de los cuales fueron creados en las dos últimas décadas (“Consejo Escolar de Centro”, en España, “Conseil de Participation”, en Bélgica, “Assembleia de Escola”, en Portugal).

A nivel nacional, existen varios modelos de Consejos Nacionales de Educación, que aconsejan a los Gobiernos y a los Parlamentos sobre las políticas educativas a seguir. Se crearon también consejos técnicos más especializados, como por ejemplo, un Consejo Nacional de Padres (en Irlanda) y una Comisión de Coordinación de Enseñanza Técnica (en Luxemburgo).

En lo que se refiere a *la regionalización*, ésta ha sido la estrategia más común en la UE, en el mismo período. Los Estados Federados, como en Alemania y en Suiza, ya habían concentrado una buena parte de los poderes y responsabilidades en el ámbito educativo. Sin adoptar el modelo federal, otros países delegaron poderes a sus gobiernos regionales, habitualmente bajo la justificación de la necesidad de aplicar el principio de la “subsidiaridad”, según el cual las decisiones deben ser tomadas en el nivel efectivo más bajo del ejercicio de la autoridad (fue el caso más reciente de Italia).

A menudo la *desconcentración regional* se confunde

con los procesos de descentralización, pero, por lo general, se trata de aproximar la administración central a los administrados, transfiriendo autoridad a agentes geográficamente dispersos, para fortalecer así el funcionalismo estatal en personal regional.

Siguieron o reforzaron esta estrategia recientemente países como Italia y Portugal (Direcciones Regionales de Educación). Francia promovió, a principios de los años ochenta, un profundo proceso de desconcentración para las *académies* y los *rectorats*.

Otra estrategia, aquí denominada *localización*, consiste en la transferencia de los poderes y las responsabilidades al nivel local o municipal. Esta característica de la administración educativa de Inglaterra, Gales y Escocia se fue extendiendo a los países nórdicos, como Finlandia, Dinamarca y Suecia. En este último país, en 1989, el “Rikdag” hizo responsables a los municipios de la designación y el pago de todas las categorías de personal, como así también de la atribución de fondos a las escuelas.

La estrategia de *autonomía de las escuelas* fue la que más apoyos y controversias suscitó en los últimos veinte años. Por un lado, podemos considerar la tradición histórica administrativa del Reino Unido o de Holanda. Pero, por otro lado, hay que considerar los efectos políticos de los nuevos movimientos a favor de las “escuelas efectivas” y de la “mejora gradual de las escuelas”, movimientos que deben ser interpretados en el contexto tanto de una progresiva recomposición del papel del Estado, como de una mayor participación de los intereses locales y de una mejor adecuación de las políticas educativas a las necesidades de cada escuela y de cada comunidad local.

Este movimiento se tradujo, en la mayoría de los ca-

sos, en un incentivo, por parte de la administración central, en la elaboración autónoma de “proyectos educativos” o de “proyectos de escuela” y en una mayor autonomía en el control del presupuesto. El caso portugués prevé incluso la celebración de “contratos de autonomía” entre las escuelas y la administración educacional, lo que en la práctica nunca se aplicó (como veremos). De hecho, en este como en otros casos, la autonomía de las escuelas continúa siendo escasa y el control nacional y central se mantiene activo.

Una última fase de descentralización se refiere a la introducción de *relaciones de competencia y de mercado entre las escuelas*. Los defensores de esta estrategia de descentralización pugnan por una real autonomía de las escuelas, que deben ser colocadas en competencia entre sí por los clientes y por los recursos, como el camino más adecuado para la mejora de la educación. El modelo de “cuasi mercado”, como lo denominan varios autores, consiste en mantener las escuelas como propiedad pública, pero con la obligación de responder ante las presiones del mercado. Los padres son libres de elegir las escuelas para sus hijos, y las escuelas están obligadas a publicar los resultados y las calificaciones alcanzadas, para que los padres puedan decidir sobre la base de una información adecuada. Para facilitar esta libre elección hay corrientes reformadoras que sostienen incluso que los gobiernos deberían entregar a los padres cheques-educación, con los que podrían “comprar” los servicios de educación que consideraran los más adecuados para sus hijos.

Hasta hoy, ningún país de la UE adoptó esta política tan radical y de sentido tan liberal. El Reino Unido y Holanda continúan siendo los países que más toleran e incentivan las “escuelas libres”, y varios países estimularon el desarrollo de las escuelas privadas. Mientras tanto, hay países don-

de las nuevas y más amplias “clases medias”, que crecieron y se desarrollaron por fuerza del propio sistema educativo, continúan ejerciendo fuertes presiones para poder elegir el tipo de escuela para sus hijos.

En síntesis, se verificó un desplazamiento generalizado del eje del poder y del control sobre la educación, que describe un lento movimiento del centro en dirección a la periferia o a niveles “inferiores” en el orden administrativo tradicional.

A pesar de este modo similar de desplazamiento de la autoridad administrativa, persiste en la UE una gran variedad de modelos de administración históricamente sedimentados. Actualmente, podemos identificar cuatro modelos principales de regulación y de gobierno educativos. Green, Leney y Wolf (2001) sugieren una categorización, comparando simultáneamente la evolución de cada país a lo largo de veinte años (1975-1995).

**Cuadro N° 1. Modelos de regulación y gobierno en la educación**

<b>Modelos</b>	<b>1975</b>	<b>1995</b>
<b>Sistemas centralizados</b>	Luxemburgo Portugal Grecia Francia Italia Austria España Suecia Finlandia Bélgica	Luxemburgo Portugal Grecia Francia Italia Austria
<b>Sistemas de cohesión regional</b>	Suiza* Alemania	Suiza* Alemania Bélgica España
<b>Sistemas de control local (eclesiástico)</b>	Dinamarca Reino Unido Irlanda	Dinamarca Finlandia Suecia Irlanda
<b>Sistemas de autonomía institucional o "cuasi mercado"</b>	Holanda	Holanda Reino Unido

\* No pertenece a la UE.

Fuente: Green, Andy *et al.* (2001).

Portugal, como se ve, se ubica al lado de Francia, Luxemburgo, Grecia, Italia y Austria, como parte del conjunto de países donde permanecen los sistemas más centralizados. El gran argumento para la prevalencia del modelo centralizado ha sido la garantía de "cohesión" y de "homogeneidad" en el plano nacional.

Los *sistemas de cohesión regional* son aquellos en que una parte importante de las responsabilidades y de los poderes reposa en un nivel intermedio de la autoridad política, entre el nivel nacional-central y el nivel municipal-local. La cohesión regional se construye en torno de las comunidades lingüísticas y de las regiones o Estados regionales, como los conocidos casos de Alemania y de Bélgica, al que se sumó la España democrática y sus autonomías regionales.

El tercer modelo de regulación educativa consiste en el predominio del control en el nivel de la autoridad local, democráticamente elegida, aun en el seno de una estructura de regulación central y con una cierta autonomía escolar.

En Finlandia y en Suecia, por ejemplo, países donde los ministerios centrales y nacionales ejercían un fuerte papel en la planificación y la administración, existen ahora “agencias” nacionales para la educación, que buscan apoyar a las escuelas, más autónomas, y las llevan al cumplimiento de objetivos estándares (dirección por objetivos).

El modelo de “cuasi mercado” sólo se puede aplicar a los casos del Reino Unido y de Holanda. Pero, aun en estos países, la fuerte descentralización existente convive, como señalan varios autores, con la persistencia de estándares nacionales y con algunos movimientos de centralización en la orientación curricular. Además, la revisión de los modelos de financiamiento de las escuelas y la reducción de los montos financieros afectados a la educación trajeron nuevos problemas, especialmente en la “selección de los alumnos”, registrándose una progresiva dificultad de las escuelas con peores resultados para salir de la situación de plano inclinado en que se encuentran.

En términos generales, se puede decir que, una vez evaluados los efectos menos positivos de las políticas ads-

criptas a estos modelos, la mayoría de los países de la Unión evita tanto la persistencia de los sistemas centralizados como los modelos de “cuasi mercado”.

## La retórica de la autonomía en el caso portugués

El caso portugués, aun cuando se trata de un caso único en el contexto europeo, también puede leerse dentro de este movimiento más general que acabamos de describir.

En el proceso que siguió a la “revolución de los claves” (1974) y la reconquista de la democracia, las escuelas pasaron por un período de efervescencia, de tendencia más o menos autogestionaria, al que le siguió una normalización democrática, después de 1976. A partir de entonces se consagró lo que se dio en llamar el *modelo de “gestión democrática”*, en el cual los consejos directivos de las escuelas están constituidos por profesores, elegidos directamente por sus colegas de escuela. Este proceso significó, según Formosinho y Machado (2000), un retorno de la “centralización concentrada” por parte del Estado.

En los años ochenta, al mismo tiempo que el sistema educativo se democratiza y expande, aumentan los espacios de participación de alumnos y padres, y sus asociaciones pasan a tener un estatuto legal y una acción continua en muchas escuelas. Después de la publicación de la ley de Bases del Sistema Educativo (1986), surgen las primeras iniciativas de desconcentración de los servicios centrales, a través de la creación de las Direcciones Regionales de Educación (cinco).

En la transición de los años ochenta a los noventa aparecieron los primeros intentos de consagración, por vía



normativa, de la “autonomía de las escuelas”. Por diversas razones, estas tentativas no pasaron de su fase experimental: la inconsistencia del marco legislativo, la discontinuidad de la orientación política, el rechazo por parte de la mayoría de las escuelas defensoras del modelo anterior de “gestión democrática” –poco dispuestas tanto a abrir la administración de las escuelas a otros participantes (padres, alumnos, autarquías, intereses culturales y económicos), como a cargar “solas/autónomas” el inmenso peso de las dificultades de hacer frente a una nueva escuela abierta a todos los **ciudadanos**–.<sup>1</sup>

Se consolidó, entre tanto, la participación permanente de los padres en los órganos de gestión pedagógica de las escuelas. Pero la administración educativa nunca dejó de conservar su tradición excesivamente reguladora, heredera de una tradición napoleónica de administración de la *res publica*, por la que continuó actuando como si nada hubiese pasado.

Por último, al final de los años noventa (1998),<sup>2</sup> fue consagrado legalmente un modelo “revisado” de autonomía de las escuelas, que se basaba en un paradigma de “territorialización de las políticas de educación” y de contractualización de la nueva autonomía de las escuelas.

Este nuevo marco organizacional fue implementado en todas las escuelas, de modo compulsivo, en 1999 y 2000,

<sup>1</sup> Un presidente del Consejo Directivo de una escuela preguntaba: “Pero, ¿quién pidió la autonomía de las escuelas? ¡Nosotros no fuimos!”

<sup>2</sup> El decreto-ley N° 115.A/98, del 4 de mayo, consagra el nuevo régimen jurídico de autonomía, administración y gestión de las escuelas de enseñanza preescolar, básica y secundaria. Los datos de evaluación aquí referidos fueron recogidos en el “Informe Global de la Primera Fase del Programa de Evaluación Externa”, coordinado por João Barroso, de la Facultad de Psicología y Ciencias de la Educación de la Universidad de Lisboa (marzo de 2001).

provocando procesos electorales en cadena, entre profesores, padres, alumnos (en la enseñanza secundaria) y personal no docente, e inclusive procesos de nombramiento de representantes de autarquías y de intereses sociales de la comunidad local. De este modo se constituyeron las “Asambleas de Escuela”, los órganos máximos de administración de las escuelas, responsables por la aprobación y difusión de la planificación, del modo de aplicación del presupuesto adjudicado por la administración y de los ingresos propios de la escuela. En esta asamblea, que puede tener veinte miembros, los profesores siguen siendo, en general, mayoría. Un Consejo (o Director) Ejecutivo, elegido por los profesores, garantiza la gestión de la escuela, en articulación con la Asamblea de Escuela.

Este cambio en el modo de administración y gestión de las escuelas básicas y secundarias ya tuvo consecuencias positivas en la reorganización de la red escolar, en la elaboración de “proyectos educativos de escuela” y en un efectivo “aumento de la democratización en el gobierno de las escuelas”, área en la que gana importancia la participación de los padres y de las autarquías locales en el nuevo órgano de administración de cada escuela o agrupamiento de escuelas (la Asamblea de Escuela). El Informe de evaluación externa (Barroso, 2001) refleja, sin embargo, como principales problemas de implementación los siguientes:

- Globalmente, “los resultados son frustrantes” para quien esperaba algo más que “una remodelación formal de la gestión escolar”.
- El nuevo régimen de autonomía y gestión estuvo más concentrado en la gestión (y en los aspectos formales de los cambios) que en la autonomía.

- Los docentes participaron en el proceso con “reserva, precaución y desconfianza con relación a la supervisión”, sin expectativas positivas por los cambios del *statu quo*.
- La dimensión local de la política educativa es considerada poco relevante; los consultados destacaron la “irrelevancia del proceso [de reorganización] en relación con la calidad, equidad y eficiencia en la prestación del servicio, áreas donde no se detectaron cambios significativos”.
- Las Asambleas de Escuela “debaten poco las cuestiones centrales de la política educativa”, los profesores dominan estos órganos (se asistió a una “maximización de la representación docente”) y llegan a retirar de sus agendas “los asuntos más polémicos” de la escuela.
- Se señalan los déficit de: información acerca de la reforma, participación, en especial de los alumnos, y utilidad.

Además, y probablemente más importante aún, no se celebró ningún “contrato de autonomía”, o sea que el Estado no cedió ninguno de sus poderes significativos de intervención en el campo de la educación, ni trasladó hacia la administración de las escuelas, por contrato, ningún poder realmente autónomo.

Formosinho e Machado (2000) sintetizan estos períodos, desde los años setenta, del siguiente modo:

**Cuadro N° 2. La administración de las escuelas en el Portugal democrático (1974-1998)**

<b>Años</b>	<b>Ideas en discusión</b>	<b>Paradigma</b>	<b>Papel del Estado</b>
<b>70</b>	Democracia y participación	Normalización democrática. Retorno de la centralización concentrada	Desarrollo y democratización
<b>80</b>	Democracia representativa y democracia participativa  Dirección (democrática) y gestión (profesional)	Descentralización  Retórica descentralizadora y prácticas de centralización desconcentrada	Reforma global
<b>90</b>	Autonomía y contractualización	Territorialización de las políticas educativas. Estrategias locales para las "causas" educativas (locales y nacionales)	Regulación y estructuración

Transcurridos casi treinta años de administración y gestión de las escuelas bajo un régimen democrático, se mantiene el impás: el modelo burocrático de decisión por parte de la administración central-desconcentrada persiste y la tan difundida descentralización se tradujo sobre todo en una desconcentración de los servicios de la administración central y en una mayor responsabilización política de las escuelas por la

calidad de la educación escolar y sus resultados. La autonomía de las escuelas no existe; la distribución de poderes entre los niveles central, regional y local / escolar de la administración educacional está pendiente. Tales circunstancias resultan profundamente perturbadoras para el ejercicio riguroso de las responsabilidades por parte de los distintos niveles de la administración educativa.

Por iniciativa del gobierno central ha aumentado en los últimos años la retórica de la evaluación-autonomía-responsabilización, en particular para los nuevos modelos de evaluación de las escuelas, tanto interna como **externa**.<sup>3</sup> Sin embargo, no existe ninguna práctica sistemática de evaluación externa de las escuelas por parte de la administración educacional, así como no hay ninguna directriz ni mecanismo de incentivos para la autoevaluación de las escuelas. Apenas se encuentran en curso pequeñas experiencias de evaluación externa de escuelas a cargo de entidades privadas y de escuelas que se ofrecen a ello **voluntariamente**.<sup>4</sup> Este nuevo discurso del Gobierno, centrado ahora en la evaluación, es visto por muchos dirigentes escolares como un mecanismo de creciente responsabilización de las escuelas por sus propios resultados y, al mismo tiempo, de desresponsabilización del Estado por el desempeño de las escuelas.

<sup>3</sup> La ley 31/2002 estableció un sistema nacional de evaluación del sistema educativo portugués.

<sup>4</sup> Son los casos de la Fundación Manuel Leão y de la Asociación de Escuelas de Enseñanza Particular (AEEP), ambas instituciones privadas sin fines de lucro.

## Discusión

### La ambigüedad de la descentralización

La descentralización educacional es, de hecho, un concepto ambiguo y pretende traducir *una política* que en realidad no existe como tal. Existen, sí, *políticas* muy diversificadas de descentralización, tan diversificadas que algunas que se autoproclaman políticas de descentralización no lo son efectivamente.

Como se vio más arriba para el caso de la Unión Europea, el abanico de medidas que suelen someterse al concepto de descentralización es bastante amplio, extendiéndose desde la mera desconcentración hasta el “cuasi mercado” educacional.

Muchos autores tienen una visión acrítica de las políticas de descentralización educacional (Tournier, 2003). Se trata, según esta óptica, de procesos positivos que buscan liberar nuevas energías y dar nuevos impulsos a la innovación y la creatividad. Desde esta perspectiva, la descentralización surge más bien como una etapa de verdadera transferencia de competencias hacia las colectividades territoriales, reforzando siempre la autonomía y la libertad de cada institución escolar. Los profesores y su capacidad profesional, en cooperación con los padres y otros actores sociales, sabrán cambiar el rumbo de las escuelas, modificando su funcionamiento pedagógico, su organización interna y el modo de articularse con otras instituciones escolares.

Por su parte, una visión crítica de los procesos de descentralización, comunes a la mayoría de los países, permite ver rápidamente que esta perspectiva de “refuerzo de la democracia y de la libertad, en pro de la calidad de la educación” no siempre se tradujo, a pesar de sus intenciones, en más democracia y libertad, ni permitió alcanzar siempre más

**Cuadro N° 3. Algunos efectos “no esperados” de las políticas de descentralización educacional**

Planos	Efectos
<b>De la escuela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las escuelas y los maestros tienen poco hábito y poco tiempo para la reflexión sobre sus prácticas educativas, para el trabajo cooperativo, para el aprendizaje conjunto de nuevos hábitos.</li> <li>• El poder de decisión sobre los recursos afectados y por afectar sigue siendo muy escaso.</li> <li>• Hay enormes desigualdades entre escuelas, y las escuelas que ya tienen dificultades pueden potenciarlas.</li> <li>• No hay medios para soportar proyectos innovadores de escuela.*</li> <li>• Cambian con mucha más facilidad los organismos y la organización que las prácticas docentes y la calidad de la enseñanza y los aprendizajes.</li> </ul>
<b>De la participación de la comunidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El núcleo de padres activos en las escuelas (docentes, profesionales liberales, ...) es muy acotado.</li> <li>• La participación afecta más al capital social que a la calidad pedagógica (Reimers, 2003).</li> </ul>
<b>De la administración educacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La administración educacional central/desconcentrada tiene muchas dificultades para reorganizarse de modo coherente con las medidas de descentralización y autonomía que toma.</li> <li>• El control central es idéntico, pero se ejerce de otro modo.</li> </ul>
<b>De la evaluación de las escuelas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se promueven mecanismos de evaluación externa basados en resultados de exámenes descontextualizados y que no revelan el verdadero rostro de cada escuela, bastante más complejo.</li> </ul>
<b>De la dirección de la escuela</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se modifican los sistemas inadecuados de formación, selección, evaluación y apoyo relativos a los directores de las escuelas.</li> </ul>

\* Ver el caso del Estado de Oregon, referido por Paul Goldman (2000), donde se desarrolló el “Proyecto 2020: mejora de la escuela”, en el que una actitud distinta de la administración pública permitió incentivar y apoyar la innovación y los proyectos de mejora de cada escuela.

calidad. ¿Por qué? Las razones son diversas y podemos agruparlas en categorías. El Cuadro N° 3 fue construido sobre la base de mi experiencia como actor y participante en una Asamblea de Escuela en Portugal, y también sobre la base de Decibe (2003) y Barroso (2001).

De hecho, los procesos de descentralización y de autonomía no generan por sí solos, como muchos piensan y pregonan, una mejora en la calidad de la educación. La ambigüedad es enorme. Se puede afirmar, incluso, con Antonio Bolívar (2000), que no hay relación alguna de causa-efecto entre la autonomía y la propia “gestión centrada en la escuela”, por un lado, y la mejora de los resultados de los alumnos, o hasta más eficacia y eficiencia, por otro. Debemos preguntarnos si la simple creación de los mecanismos a través de los cuales se pasa a poder tomar ciertas decisiones es suficiente para que esas decisiones se tomen y sean más acertadas, con el fin de construir más calidad y equidad, mejores escuelas, alumnos y profesores más felices, mejores resultados de enseñanza y aprendizaje.

Por ser tan manifiestamente inconsecuentes, las políticas de descentralización pueden mostrar que el Estado ha querido mantener tanto como ha sido posible el control del sistema educativo (que, además, poco funciona como **sistema**)<sup>5</sup> y, al mismo tiempo, aparecer sumamente comprometido con la descentralización, la autonomía y la participación social para obtener con esta actuación ambigua ventajas de legitimación. Tal perspectiva puede revelarse aún

<sup>5</sup> El sistema educativo funciona poco como sistema a pesar de vivir bajo el peso del sistema. Un sistema hace referencia a una totalidad en la cual existen partes que se complementan entre sí, interactúan, interpenetran y entrelazan. Las escuelas de nuestros sistemas educativos funcionan desarticuladas (*ex entre ciclos*), aunque estén ubicadas en los mismos territorios.



más pertinente si consideramos una presencia tan prolongada y tan incuestionable (y hasta providencial) del Estado en la educación.

## El Estado y las escuelas en recomposición

En este contexto de crisis del Estado-providencia y de la legitimización de su presencia (omnipresente) en el sistema educativo y ante los repetidos panoramas de ineficacia de los sistemas educativos o de poca calidad en la prestación del servicio público de educación, las políticas educativas oscilan entre dos situaciones extremas: (i) el mantenimiento del mismo orden burocrático y del mismo control del sistema a nivel central, y (ii) el alejamiento continuo y creciente del Estado de su tradicional intervención en el campo de las políticas públicas de educación, dejando el terreno a merced de la pelea de un nuevo mercado educacional.

Esta es la parte más previsible. Existe otra que se puede comenzar a ecuacionar alrededor de algunas preguntas: ¿cómo puede el Estado contribuir hoy, en sociedades democráticas y fuertemente escolarizadas, a promover más eficacia, más calidad, más equidad y más libertad en la educación?; ¿qué papel tendrán otros participantes sociales para contribuir al mismo fin, en particular los padres, los empresarios, los profesores, las autarquías?; ¿cómo se podrá regular mejor el sistema educativo, redistribuyendo las responsabilidades y las funciones en la administración de la educación?

Pero las preguntas no pueden quedarse aquí, pues la promoción de más calidad, eficacia, equidad y libertad no es sólo una cuestión del Estado y de los actores, sino también de la institución escolar. Es decir, ¿qué tipo de prácticas educativas escolares es la que, en cada contexto escolar, contri-

buye más y mejor a lograr esos mismos objetivos? ¿Cómo se organizan las escuelas para ello y cómo las incentiva y apoya el Estado en sus procesos de mejora? O sea, ¿será viable seguir ecuacionando estas características del servicio público de educación, separando el plano del Estado y de la gobernabilidad de la educación del plano de la escuela y de las aulas, donde se construye (o no) la calidad de la educación?

Como afirma Cecilia Braslavsky (1999), el desafío tal vez sea el de reinventar al mismo tiempo y articuladamente la escuela y la administración de la educación, la escuela y el sistema escolar, a través de políticas públicas que involucren a los dos componentes simultáneamente.

Coloquemos sobre la mesa un ejemplo concreto: en la escuela *A* reina la diversidad de personas, a la que se suma la diversidad de culturas, de modos de vida, de estatutos sociales. La estrategia educativa de esta escuela, frente a esta diversidad, pasa por diagnosticar el problema, involucrando a los padres, los alumnos y las autarquías, articular proyectos y definir algunas soluciones y el modo de evaluar los resultados de su acción. En la escuela *B* existe otra enorme diversidad de personas, enriquecida también por otra variedad de culturas, modos de vida, estatutos sociales. La estrategia de esta otra escuela, frente a esta diversidad, pasa por mantener el *statu quo*, no abrir la escuela a la participación de otros actores sociales y seguir con estabilidad, recorriendo las rutinas ya instaladas. Y podríamos continuar.

Cabe ahora preguntarse: ¿no debería la acción del Estado centrarse en el incentivo a la actuación de cada escuela, mediante el fortalecimiento de sus capacidades para gestionar autónomamente muchos de sus problemas, el apoyo externo y la valorización de la libertad de acción local? Nuestra respuesta es que sí. Pero el Estado, como garante de la exis-

tencia de un servicio público de educación escolar de calidad, en busca de eficacia y de equidad, deberá también evaluar permanentemente el desempeño de las instituciones escolares, corregir las desigualdades existentes entre niveles de calidad alcanzada y favorecer la participación de los padres en las instituciones escolares junto con otros actores sociales.

Por mi parte, estoy convencido de que sólo otro tipo de administración pública podrá desempeñar estas funciones. Antes de “autonomizar” compulsiva y legalmente a las escuelas o de obligarlas a prácticas de evaluación externa e interna, para descargar sobre ellas la responsabilidad por el “estado de crisis en el que nos encontramos”,<sup>6</sup> el Estado debería revisar profundamente su modelo de administración, modificándolo fuertemente en cuanto a la regulación, el acompañamiento y la evaluación, la corrección de asimetrías, la difusión de información sobre las escuelas y sus resultados, debidamente contextualizados, recogiendo y divulgando las buenas prácticas.

Justamente, este proceso de reforma, que aseguraría buenos niveles de eficacia, ha resultado de muy difícil concreción. Siempre es más fácil promover una “reforma educativa” que reestructurar (toda)<sup>7</sup> la administración pública. En esta reestructuración se juegan tres cuestiones centrales de la educación: (i) la redistribución de responsabilidades y de recursos, desde el nivel de la escuela hasta el nivel central; (ii)

<sup>6</sup> Se cuenta que un “capitán de abril”, Salgueiro Maia, al comunicarles a sus tropas la necesidad de una intervención armada para derribar a la dictadura dijo (en 1974): “Existe el Estado capitalista, el Estado socialista y el estado en el que estamos en nuestro país”.

<sup>7</sup> Resulta difícil prever un cambio profundo en la administración pública en el área de educación, cuando el resto de la administración permanece inmóvil (justicia, salud, seguridad social, etc.).

la negociación entre los intereses en conflicto en el terreno de la educación escolar, redefiniendo diferentes niveles y modos de participación de los distintos actores sociales, y (iii) la evaluación permanente del servicio público de educación, ya sea que lo presten entidades públicas o privadas, en función de objetivos y niveles de calidad, eficacia y equidad. Y no se trata de cuestiones del área técnica, como suele hacerse creer: son cuestiones políticas de importancia fundamental, para las cuales habría que movilizar a toda la sociedad, generando nuevas dinámicas de concertación y compromiso.

### Lo que ya aprendimos y lo que todavía nos falta saber

(notas para una nueva agenda para la gobernabilidad de la educación)

Tras todos estos años de procesos políticos de promoción de la descentralización y de la autonomía, ya sabemos que (obviamente se trata de una visión genérica, pues cada uno de nosotros aprendió cosas diferentes y no tiene el mismo nivel ni el mismo tipo de percepción acerca de lo que sabe, de lo que sabe que no sabe y de lo que no sabe que no sabe):

- No se puede legislar el cambio de creencias, valores y costumbres. Una ley puede ser un recurso, un medio, pero...
- Es fácil introducir innovaciones, a través de la administración educacional, fuera del núcleo duro de la educación escolar, de las prácticas de enseñanza y de aprendizaje, del aula.
- La descentralización y la autonomía compulsivas pueden resultar medidas muy conservadoras, desresponsabilizadoras e ineficaces.

- Necesitamos reordenar con coherencia la cadena administrativa centro-región/local-escuela-aula.
- Cambiar los órganos y la estructura organizacional de una escuela puede dejar intactas las aulas, es decir, las prácticas educativas cotidianas, los métodos de enseñanza, de estudio, de aprendizaje, el modelo de evaluación.
- Las prácticas docentes están fuertemente determinadas por convicciones, modos y rutinas de trabajo, subjetividades envueltas en culturas profesionales.
- Una buena articulación entre la organización escolar, las prácticas educativas y los aprendizajes de los alumnos se produce cuando los profesores establecen entre sí puntos de vista y objetivos comunes, y trabajan de acuerdo con ellos.
- Una estrategia de revisión curricular basada en la escuela (Bolívar, 2000) requiere mucho tiempo, mucha persistencia, desde el análisis de los problemas hasta los planes de mejora, pasando por la determinación de lo que, en cada caso, se puede ir haciendo mejor, año a año.
- Sólo a nivel de cada escuela existe la información necesaria (desde el tipo de alumnos y padres hasta los recursos disponibles, desde la experiencia acumulada hasta la disponibilidad de los profesores, ...) para decidir las acciones educativas más adecuadas; pero también a este nivel se produce la falta de libertad de acción y, en todo caso, los recursos para emprender esas acciones.
- El Estado no se puede retirar, aun cuando crece la autonomía de las escuelas, porque es necesario mantener viva una voluntad nacional de conseguir objetivos y metas para todos y cada uno de los ciudadanos, en una sociedad que valoriza el conocimiento cada vez más, estimulando y apoyando los proyectos educativos y de innovación de

las escuelas, en particular de aquéllas que acogen a los sectores más desfavorecidos.

Todavía no sabemos:

- Cómo mejorar la calidad de la educación sin hacerlo por vía de la normativa y compulsivamente.
- Cómo lograr la cooperación, persistente y confiada, de docentes y padres en la educación (y no sólo en la instrucción) de los niños y los jóvenes.
- Cómo promover la libertad de enseñanza y aprendizaje, y no entrar en pánico.
- Cómo reformar la administración pública y crear nuevos servicios y nuevas dinámicas de prestación del servicio público, que den cuenta de políticas de educación de mayor calidad, más descentralizadas y mejor evaluadas.
- Cómo otorgar el poder de mejora de la calidad de la educación a los profesionales de la educación, en cada escuela, en íntima cooperación con los padres, reestructurando, al mismo tiempo, la administración educacional para estar al servicio de esta mejora local, con eficacia y equidad.
- Concentrar la prioridad de las políticas educativas en la mejora de las prácticas de enseñanza y aprendizaje, en cada escuela y aula, sin promover anticipada y defensivamente todos los cambios organizacionales que las viabilizan en forma y segura y ordenada.
- Confiar en la inteligencia y el buen criterio de los docentes y los padres, en cada escuela, para diagnosticar, resolver y evaluar sus problemas de educación.

Mucho de lo que ya sabemos es lo que tenemos que desaprender y desconstruir. Es mucho lo que no sabemos y que

tenemos que aprender nuevamente, situados ante una crisis estructural e irremediable del poderoso “modelo moderno de educación escolar” (Azevedo, 2000). Son tiempos de incertidumbre. Pero saber que no sabemos es un paso importante para comenzar a construir otros caminos, con otra agenda política, subordinada a otra escala de valores sociales, con otra y más osada intervención de los políticos y de la política en la educación, con otra acción por parte de las familias y con nuevas formas de articulación local, regional y nacional entre los principales interesados en la educación.

Usamos nuestro tiempo y nuestras políticas para tomar la casa y cambiarla de posición o para dar vueltas con ella, en lugar de entrar en la casa y cambiar la calidad de lo que allí pasa, dejando la casa donde está, enraizándola en la comunidad y vinculándola a la cultura universal.

Es decir, en síntesis, que, en términos de reforma educativa y de gobernabilidad democrática de la educación, aún tenemos mucho por aprender, durante muchos años, con valentía y persistencia, pues estamos hablando de nuestro presente y futuro comunes, con paz y justicia social, con libertad y permanente capacidad de creación.

## Bibliografía

- Azevedo, Joaquim. *O ensino secundário na Europa*. Oporto, Asa, 2000.
- Azevedo, Joaquim. *Cartas a directores escolares*. Oporto, Asa, 2003.
- Barroso, João. *Relatório de avaliação da primeira fase de programa de avaliação externa*. Lisboa, Facultad de Psicología y Ciencias de la Educación, 2001 ([www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/](http://www.fpce.ul.pt/centros/ceescola/)).
- Bolívar, António. "O lugar da escola na política curricular actual. Para além da reestruturação e da descentralização". En Sarmento, Manuel (org.). *Autonomia da escola. Políticas e práticas*. Oporto, Asa, 2000.
- Braslavsky, Cecilia. *Re-haciendo escuelas*. Buenos Aires, Santillana, 1999.
- Decibe, Susana. "Educación básica: las reformas pendientes". En *Revista Ibero-Americana de Educación*. (31) 2003.
- Demaille, Frank y Amans, Loic. "1982-2002: les enseignements de vingt ans de décentralisation". En *La Gazette de la société et des techniques*. (18) 2003.
- Formosinho, João y Machado, Joaquim. "A administração das escolas no Portugal democrático". En Formosinho, João et al. *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Oporto, Asa, (31-64) 2000.
- Goldman, Paul et al. "Poder facilitador e soluções não estandardizadas para a reestruturação da escola". En Sarmento, Manuel (org.). *Autonomia da escola. Políticas e práticas*. Oporto, Asa, 2000.
- Green, Andy; Leney, Tom; Wolf, Alison. *Convergencias y divergencias en los sistemas europeos de educación y formación profesional*. Barcelona, Ediciones Pomares, 2001.
- Reimers, Fernando. "La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes en América Latina". En *Revista Ibero-Americana de Educación*. (31) 2003.
- Tournier, Vincent. "La décentralisation de l'Education nationale". En *Futuribles*, (291) 25-50, 2003.





## **Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación**

El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación fue creado por la UNESCO en París, en 1963 con el propósito de fortalecer las capacidades nacionales de los Estados Miembros de la UNESCO en el campo de la planificación y la gestión educativas.

El IPE contribuye al desarrollo de la educación en todo el mundo, difundiendo los conocimientos y formando a los especialistas en este campo. Su misión es la de promover el desarrollo de competencias en materia de definición e implementación de estrategias de cambio educativo.

La creación de su primera sede regional en Buenos Aires, en abril de 1997, se fundamenta en las especificidades de la situación latinoamericana y, particularmente, en el interés despertado por el proceso de transformación educativa que están llevando a cabo la mayoría de los países de la región.

Visite el sitio Web del IPE - UNESCO Sede Regional Buenos Aires para acceder a información actualizada sobre nuestras actividades de formación, investigación, asistencias técnica, así como también a publicaciones y documentos referidos a distintos aspectos de la planificación y la gestión educativas.

<http://www.iipe-buenosaires.org.ar>

## **Miembros del Consejo de Administración del IPE**

### **Presidenta:**

**Dato'Asiah bt. Abu Samah** (Malasia)

Directora, Lang Education, Kuala Lumpur, Malasia.

### **Miembros designados:**

**Pekka Aro**

Director, División del Desarrollo de Competencias, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza.

**Josef M. Ritzen**

Vice-Presidente, Red de Desarrollo Humano (HDN), Banco Mundial, Washington D.C., EEUU.

**Carlos Fortín**

Secretario General Adjunto, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra, Suiza.

**Edgar Ortigón**

Director, División de Proyectos y Programación de inversiones, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile.

### **Miembros elegidos:**

**José Joaquín Brunner** (Chile)

Director, Programa de Educación, Fundación Chile, Santiago, Chile.

**Klaus Hüfner** (Alemania)

Profesor, Universidad Libre de Berlín, Berlín, Alemania.

**Zeineb Faïza Kefi** (Túnez)

Embajadora extraordinaria y plenipotenciaria de Túnez en Francia, Delegada permanente de Túnez ante la UNESCO

**Philippe Mehaut** (Francia)

Director adjunto, Centro de Estudios y de Investigaciones sobre las Calificaciones, (CEIC), Marsella, Francia

**Teboho Moja** (Sudáfrica)

Profesora de Educación Superior, Universidad de Nueva York, Nueva York, EEUU.

**Teiichi Sato** (Japón)

Embajador extraordinario y plenipotenciario de Japón en Francia, Delegado permanente de Japón ante la UNESCO

**Tuomas Takala** (Finlandia)

Profesor, Universidad de Tampere, Tampere, Finlandia.