



EMBAJADA  
DE ESPAÑA  
EN GUATEMALA



AGENCIA ESPAÑOLA  
DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL  
CENTRO  
DE FORMACIÓN

BIBLIOTECA Y  
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

**AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

**Centro Iberoamericano de Formación  
Servicios de Documentación y Biblioteca  
1721**

**XI Curso de Administradores de la Educación**

Del 10 al 25 de julio del 2000

Programa Iberoamericano de Cooperación para la Modernización  
de Administradores de la Educación  
(IBERMADE)

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la  
Ciencia y la Cultura (OEI)

Agencia Española de Cooperación Internacional para el  
Desarrollo (AECID)



XI Curso de Administradores de la Educación: del 10 al 25 de Julio del 2000 / Programa Iberoamericano de Administradores de la Educación (IBERMADE) , Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).- La Antigua Guatemala: CIF/AECI, 2000. -

### Objetivos

- Proporcionar a los participantes los elementos teóricos y prácticos acordes con el proceso de modernización de la Gestión Pública Educativa, favoreciendo un cambio de actitudes hacia un mayor compromiso y <sup>w</sup> motivación y mejora del rendimiento de los empleados públicos en las administraciones educativas centroamericanas en las que trabajan, así como el intercambio de experiencias en la Gestión Educativa en dichas administraciones.



## **Centro Iberoamericano de Formación la Antigua**

1. Estado, sociedad y educación: Modulo I / Material entregado por, Fredesvinda Rivas, Gestora Administrativa de Programas, OEI El Salvador
2. Administración de sistemas y centros educativos: Modulo II / Material entregado por, Fredesvinda Rivas, Gestora Administrativa de Programas, OEI El Salvador
3. Material entregado por, Fredesvinda Rivas, Gestora Administrativa de Programas, OEI El Salvador / Material entregado por, Fredesvinda Rivas, Gestora Administrativa de Programas, OEI El Salvador
4. Gestión de proyectos de reforma y evaluación de calidad de la educación: Modulo V / Material entregado por, Fredesvinda Rivas, Gestora Administrativa de Programas, OEI El Salvador
5. Planificación y gestión de los recurso humanos: Modulo V / Material entregado por, Fredesvinda Rivas, Gestora Administrativa de Programas, OEI El Salvado
6. Un caso practico acerca de los procesos de descentralización de la administración educativa; El análisis de casos de administración; Evaluación de la Educación Primaria; El ministerio presenta una primaria de ensueño; Ni publica, ni privada, el éxito depende del ámbito familiar / Material entregado por, Frances Pedro, Catedrático Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España
7. Propuesta de la sociedad Hondureña para la transformación de la Educación Nacional / Material entregado por, Laura Argentina Gálvez Villalobos; Norma Caridad Mejía Torres; Raúl Delarminio Hernández Umanzor, Secretaria de Educación de Honduras



# 1

## **Estado, sociedad y educación: Modulo I**

Material entregado por, Fredesvinda Rivas, Gestora  
Administrativa de Programas, OEI El Salvador



**COOPERACIÓN IBEROAMERICANA**

**Programa IBERMADE**



**Programa IBERMADE de La Cumbre Iberoamericana**

**XI CURSO PARA ADMINISTRADORES DE LA  
EDUCACIÓN**

**Nivel Medio y Directivo de los Países de Centroamérica y El Caribe**

**MODULO I**

**ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN**

**LA ANTIGUA, GUATEMALA 10-21 de Julio de 2000**



**MÓDULO 1**

**ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN**



## ESTADO Y EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA A PARTIR DE SU INDEPENDENCIA (SIGLOS XIX Y XX)

Gabriela Ossenbach Sauter (\*)

*El modelo de Estado que surge en Iberoamérica tras el acceso a la independencia, asume pronto las competencias educativas, en detrimento de la Iglesia. Desde esta plataforma, la sociedad se seculariza, se afirma el concepto de nación y aparece una clase media que encuentra en la educación un factor de ascenso social. Al mismo tiempo, aunque indirectamente, también contribuye al progreso económico, a medida que se inician los procesos de industrialización y diversificación productiva. Sin embargo, según la autora, en el momento presente la educación pública sufre un progresivo deterioro como consecuencia de la crisis económica. Esta circunstancia genera problemas de integración política y social, retroceso de las clases medias y falta de cualificación de la fuerza de trabajo, que lastra las posibilidades de desarrollo económico.*

### 1. El transplante del concepto europeo de "Estado liberal" a Iberoamérica a principios del siglo XIX

A finales del siglo XVIII se produjo en Europa una ruptura del llamado "Antiguo Régimen", la cual otorgó a la sociedad su emancipación respecto del estado absolutista y fijó límites a la acción del Estado. Por otra parte, el Estado, que desde el siglo XVII había procurado fundamentarse sobre criterios racionales y no teológicos, empezó a garantizar la libertad religiosa e impuso a la iglesia su definición como asociación social separada del Estado y en ningún caso investida de atribuciones generales para la sociedad. Con esta ruptura fue la burguesía (opuesta a los privilegios de la aristocracia y el clero) la clase social que accedió al poder. El nuevo Estado liberal se erigió sobre sociedades definidas como naciones. Este concepto de nación que empezó a utilizarse a partir de ahora alude a ciertos elementos comunes de la sociedad, tales como la comunidad territorial, de lengua y de cultura, pero no se definió su carácter clasista, sino que se concibió en principio como una unidad indivisible integrada por una suma de individualidades de carácter homogéneo e igualitario.

A pesar de que el liberalismo europeo en boga a principios del siglo XIX procuró que el Estado se abstuviera de intervenir en los asuntos sociales, desde un principio las necesidades de construcción nacional propiciaron una serie de medidas estatales, entre ellas las medidas de política educativa, a las que se asignó un papel integrador. Igualmente se llevaron a cabo diversas políticas sectoriales destinadas a mejorar las condiciones de vida de la sociedad o para el fomento y defensa de ciertas actividades económicas, sobre todo en aquellos países de mayor retraso industrial. (\*) Gabriela Ossenbach, profesora titular de los Sistemas Educativos Contemporáneos, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España



- El pensamiento socialista criticó muy pronto este concepto de Estado liberal, al que definió como instrumento de la clase dominante para ejercer un poder sobre las demás clases sociales. No obstante, la perspectiva socialdemócrata concedió al Estado cierta capacidad para conseguir constantes mejoras para las clases trabajadoras. Por su parte, el pensamiento neomarxista iniciado ya en el siglo XX a partir de Gramsci, concedió al Estado la posibilidad de representar intereses nacionales y cohesionar a distintos grupos sociales en torno a un proyecto político. .

Desde todas estas perspectivas, la función que el Estado cumple en el campo de la educación tiene un significado muy importante. A la educación se le atribuyen funciones tales como las de integración de los distintos grupos sociales, culturales y étnicos, la creación de una identidad nacional y la legitimación del poder del Estado. Se trata, en definitiva, de conseguir el consenso, de manera que el Estado no se reduzca a ser un aparato de mando e incluso de represión, sino que, mediante una compleja red de funciones que llevan a efecto la dirección cultural e ideológica de la sociedad, consiga el consenso entre los diversos sectores de la sociedad. La educación adquiere en ese sentido una significación relevante, dado su carácter de órgano óptimo para la generación del consenso. Junto a ello, los procesos de secularización del Estado que se discutieron ardientemente en relación a la escuela laica y los problemas de la libertad de enseñanza, forman también parte de esta lucha hacia el consenso. El Estado como representante de lo que genera rompe el monopolio ejercido por la Iglesia en materia educativa. La secularización de la política se presenta como requisito para una nación unitaria y un poder estatal indiscutido.

Además de estas funciones más estrictamente políticas, el Estado busca también a través de la educación facilitar la movilidad social y formar adecuadamente a los ciudadanos para realizar un trabajo dentro de la estructura productiva de la sociedad, ya sea en la industria, la agricultura, el comercio, las profesiones liberales o los propios cuadros burocráticos que sostienen al Estado. Estas funciones de tipo social y económico fueron adquiriendo mayor relevancia según avanzó el proceso de industrialización a lo largo del siglo XIX y conforme la sociedad se fue complejizando. En un principio, cuando se gestaron los sistemas educativos nacionales, el nuevo Estado constitucional tenía como fundamento la creencia en que todos los hombres, independientemente de su procedencia, eran capaces de un mismo desarrollo de razón y, por tanto, debían considerarse jurídicamente iguales en lo político. La educación nacional fue así un componente necesario del nuevo orden político. Como hemos dicho los grupos sociales aún no se definían en sentido estricto como clases; y por ello la escuela, con su proyecto social y moral universal, ocupó una posición eminentemente simbólica: se dedicó a jugar el papel de factor de unificación moral y de centro de irradiación de la conciliación nacional.

Hacemos estas consideraciones sobre el origen del Estado nacional en Europa y sus atribuciones en el terreno de la educación, pues es necesario tenerlas presentes para comprender adecuadamente la especificidad de este mismo fenómeno en Iberoamérica. El nuevo concepto de Estado liberal o nacional se extendió, a causa de la generalizada influencia de los textos constitucionales europeos, en otros contextos como el Iberoamericano. Estos conceptos fueron adoptados para la organización de los nuevos Estados que surgieron a partir de la dependencia, pero su adopción se hizo sobre unos contextos sensiblemente distintos: los que en Europa habían conducido a la configuración de la nueva organización social y política. Los nuevos Estados americanos iniciaban procesos muy acelerados de modernización en los que el Estado adquirió un protagonismo muy destacado que parecía ser la única posibilidad de crear un orden nuevo. Si en Europa el liberalismo proclamó en muchos sectores la necesidad de que el Estado se abstuviera de intervenir en la sociedad, en Iberoamérica él



factor político tuvo un peso más significativo que en otras regiones, porque aquí la consolidación del Estado constituía un pre requisito esencial. La intervención del Estado no se limitó únicamente a medidas de fomento económico, sino que fue primordialmente una búsqueda de unidad nacional y homogeneidad del espacio económico acotado nacionalmente. Estas tareas políticas debía asumirlas de forma prioritaria el emergente Estado latinoamericano, a diferencia del Estado en los países más avanzados de Europa, en los cuales el Estado liberal se consolidó en el momento en que la burguesía se afianzó como fuerza social dominante y en sociedades que habían adquirido ya una mayor cohesión nacional y una articulación económica.

Con frecuencia se ha olvidado en el estudio de la historia de Iberoamérica del siglo XIX tomar en consideración estos factores políticos que posibilitaron la organización de los nuevos Estados nacionales. Se ha buscado más bien la explicación del desarrollo histórico únicamente en la dependencia económica de los países iberoamericanos respecto de los mercados de los países industrializados de Europa en calidad de abastecedores de materias primas. Estas relaciones económicas posibilitaron efectivamente una favorable coyuntura económica que permitió el desarrollo y las posibilidades de emprender procesos de modernización. Pero ya existencia de este mercado mundial en el que Iberoamérica se insertó facilitó no tanto la generalización de las formas productivas del capitalismo como la repetición de sus formas políticas, es decir, la generalización de la forma nacional-estatal que, según E. Torres Rivas, se implanta como experiencia exitosa por parte de los pueblos atrasados cuando existen algunas condiciones para que el traslado tenga alguna viabilidad histórica y aun antes de que su burguesía acabe de formarse nacionalmente. El análisis de la dependencia económica no debe dejar de explicar cómo, internamente, la vinculación con el exterior se hacía posible. La dinámica de las sociedades dependientes se encuentra en las relaciones de grupos y clases que luchan por el poder. Es preciso, definitivamente, según ha insistido E. Faletto, matizar explicaciones puramente externas del desarrollo de la historia de las sociedades dependientes como las latinoamericanas, intentando ligarlo externo y lo interno y precisando el significado nacional de las políticas estatales (entre ellas la política educativa).

S. Zermeño ha explicado cómo en los países europeos (países de desarrollo originario) fueron menores las funciones emergentes del Estado, pues la dinámica social y la Economía pudieron desenvolverse por sí mismas, relativamente hablando, sin exigir durante un largo período una intervención extraordinaria del actor estatal. Se trató de sociedades en las que un agente nacional, la burguesía, actuó como fuerza dirigente del desarrollo. En el capitalismo tardío que se desenvuelve en América Latina, por el contrario, sólo desde la esfera estatal parecía posible cohesionar los profundos desgarramientos del tejido social. Desde el inicio del periodo independiente se debió encarar el fenómeno de la coexistencia de varias sociedades en el interior de un país, y ante tal fragmentación y disgregación socioeconómica el Estado debía asegurar no sólo la unidad territorial administrativa, sino procurar igualmente la dinámica económica, la representación política y el "cemento" ideológico que vincula y reúne las fuerzas centrífugas.

Este protagonismo del Estado, sin embargo, no se puede deducir exclusiva y simplemente de la nueva coyuntura política independiente ni de la incorporación de América Latina al capitalismo internacional en el siglo XIX. Razones históricas de más larga tradición o duración contribuyeron sin lugar a dudas a afianzar el protagonismo del Estado en esta región. Según ha señalado C. Veliz, las sociedades iberoamericanas tenían una tradición colonial burocrática de racionalización y una cultura urbana preindustriales, dentro de las cuales se había desarrollado un vasto sector terciario íntimamente relacionado con las instituciones y hábitos burocráticos.



## 2. El proceso de consolidación del "Estado oligárquico" en Iberoamérica

### 2.1. Configuración histórica del Estado oligárquico y su conceptualización

A partir de 1850 aproximadamente empieza a percibirse en Hispanoamérica una paulatina reabsorción de las contradicciones desencadenadas a partir de la Independencia es como señala M, Carmagnani, "la fase inicial de la hegemonía oligárquica, es decir, de una clase cuyos orígenes son coloniales, que basa su poder en el control de los factores productivos y que utiliza directamente el poder político para aumentar su dominación sobre las restantes capas sociales". Ya hacia 1880 estos grupos dominantes han consolidado su posición apoyados por los beneficios del comercio exterior y por la fuerza que han adquirido las inversiones extranjeras, inglesas sobre todo.

Después de la independencia en la mayoría de los países iberoamericanos el nuevo poder político nació casi exclusivamente del poder militar. La primera mitad del siglo XIX fue un período de gran inestabilidad y de desintegración social, geográfica y política. La lucha por la estabilidad fue por todas partes una lucha entre intereses locales, muchos de ellos viejos, intereses coloniales que lograron imponerse a través del mismo movimiento de Independencia. Para la consolidación de los Estados nacionales la mayoría de los países latinoamericanos debió esperar a que en su seno se desarrollaran y fortalecieron grupos de intereses lo suficientemente amplios, complejos y emprendedores como para que se convirtieran en factores de unificación nacional e impusieran esos intereses a los demás grupos sociales; en otros términos, era indispensable que en cada ámbito nacional el desarrollo económico procurara las condiciones para la formación de los sistemas nacionales de clases, por lo menos lo bastante como para dar sustento real a un verdadero sistema político nacional. Este proceso se llevó a cabo mediante luchas que fueron delineando los mercados nacionales, así como los límites territoriales donde se afirmó la legitimidad del nuevo orden político. En este sentido, la organización de una administración y de un ejército nacional, no local o caudillesco, fue decisiva para estructurar el aparato estatal y permitir la transformación de un poder de facto en una dominación *de jure*. El fundamento económico de tal proceso, ya que el componente idealista y nacionalista de la Independencia se había mostrado insuficiente para el logro de la estabilidad, fue constituido por las oportunidades ofrecidas por el mercado internacional, que dio pie a alianzas de intereses en torno a la producción y circulación de mercancías para la exportación. Estas oportunidades, sin embargo, no coincidieron temporalmente en todos los países, debido a que el interés por los diversos recursos naturales americanos no fue simultáneo en los países importadores europeos.

América Latina permaneció anclada en la exportación de sus productos agrarios y mineros y en la importación de productos industriales europeos, con balanza comercial favorable, pero con unas constantes necesidades de capital para mejorar la explotación, transporte y comercialización de sus productos (bancos, ferrocarriles, puertos, innovaciones técnicas, etcétera). Todas estas innovaciones no se introdujeron por medio de una autofinanciación de los grupos económicos nacionales, sino prioritariamente por la inversión directa de capitales extranjeros o mediante empréstitos contratados por el Estado. Los capitales nacionales se dirigieron más a la adquisición de tierra y propiedades Urbanas, mientras que la importación de objetos de consumo europeos no favoreció la creación de industrias autóctonas. Por el contrario, las élites nacionales adoptaron hábitos de consumo y formas de vida urbana europeas, que pudieron ser financiadas por la bonanza de las exportaciones. La coyuntura económica es excepcionalmente favorable para los grupos hegemónicos vinculados a la exportación durante el último cuarto del pasado siglo.



superar el desorden y el retraso imperantes. Esta prioridad atribuida a la creación del Estado obligaba, por una parte, a la mencionada constitución de ejércitos nacionales frente a la influencia de los caudillos locales; así como a la consolidación de los límites territoriales y por otra parte, a la exclusión de las masas populares de las decisiones políticas. El instrumento jurídico encargado de dar una configuración a esta organización que se perseguía fue la Constitución. La lucha de intereses y la indefinición en la formación de los grupos hegemónicos produjo una verdadera avalancha de Constituciones que debían conseguir el ansiado equilibrio. Además, se llevó a cabo un gran esfuerzo de codificación en todos los países latinoamericanos, que se tradujo en nuevos códigos civiles, penales, comerciales, mineros, etcétera, que representan una innovación substancial, ya que tras la independencia había continuado estando en vigor el sistema jurídico de las potencias colonizadoras.

El modelo de Estado que se organiza en América Latina, por los fenómenos que hemos señalado y a diferencia del Estado liberal-nacional europeo, se define como "Estado oligarquía co", es decir, como una forma de organización en la cual la sociedad política la constituye sólo la clase dominante. La vida política en este período no transcurrió por los cauces auténticos de la democracia y se caracterizó más bien por una muy limitada representatividad política y una reducida base social de apoyo. El Estado oligárquico fue posible gracias a la interdependencia entre los propietarios de la tierra y la acción de la burguesía urbana, que mantenía contactos con el mundo exterior y buscó las posibilidades para la expansión del comercio internacional. El grupo urbano se fue consolidando y fue creando, mediante la integración con los grupos rurales (muchas veces absentistas de sus posesiones), las condiciones para la estructuración de un efectivo sistema de poder. Las fuentes de este poder económico de la oligarquía, sin embargo, se basaron en la producción y exportación de productos primarios, es decir, se trataba de fuentes rurales de poder. No obstante, el campesinado fue el elemento social que se mantuvo más al margen de la idea nacional y fue la ciudad la que se erigió en centro y base del Estado nacional.

Este tipo de Estado pudo fortalecerse porque consiguió un poder de arbitraje frente a las distintas facciones de la oligarquía, mediante un régimen marcadamente presidencialismo. La competencia política tenía más bien la característica de reflejar la lucha fraccional de los diversos grupos oligárquicos. Al acuerdo entre estos grupos contribuiría la neutralización de los conflictos que habían surgido entre la Iglesia y el Estado en las primeras décadas del período independiente. No obstante, este Estado se erigía sobre hondos desajustes en la estructura interna de los países latinoamericanos, por el escaso desarrollo de los mercados nacionales y por la supervivencia y extensión del latifundio como base de la producción. La ausencia de un proceso de formación de mercados nacionales contribuyó a que el latifundio ocupara el centro de la vida económica y facilitó, por consiguiente, la concentración de los beneficios originados por la expansión productiva en las manos de la clase propietaria de las grandes unidades productivas. El estado oligárquico era más fácilmente compatible con el modelo económico dependiente que un modelo de mercados nacionales y desarrollo interno, que hubiese exigido una democratización más profunda.

Después del largo período de inestabilidad que siguió a la independencia a finales del siglo el Estado oligárquico que así se consolidaba centró su atención y sus recursos en el objetivo de "orden", siendo el objetivo del "progreso" su natural corolario. Por ello, y a pesar de la reducida base social de participación y apoyo políticos los grupos oligárquicos emprendieron medidas sociales modernizadoras, entre las que se cuenta el desarrollo y fomento de los sistemas de instrucción pública nacionales.



constituyeron verdaderas "economías de enclave". Estos enclaves, que tendieron a comportarse como sistemas económicos separados del sistema productivo nacional, se dieron también en cierto tipo de plantaciones explotadas por organizaciones extranjeras, sobre todo de productos tropicales. Este tipo de economía de enclave se utiliza como criterio para tipificar a algunos países frente a aquellos en los cuales se ejerció un control nacional sobre el sistema productivo y, por tanto, se dieron otros patrones de integración social y distintos tipos de movimientos sociales.

c) Podemos establecer también diferencias entre algunos países tomando en cuenta las dificultades u obstáculos que en cada uno tuvo el Estado para ir afianzándose de forma completa. En un país con un Estado más consolidado las reformas impactan de manera prioritaria el plano de lo institucional y no imponen grandes demandas de represión ni de coacción por parte del Estado. La política educativa es utilizada en ese caso como mecanismo generador de consenso y la conformación de un verdadero sistema educativo se relaciona íntimamente con el grado de poder político y material asumido por el Estado. En países como Argentina, Uruguay o Costa Rica la pronta estabilidad del Estado dio lugar a la creación de un sólido sistema educativo. Por el contrario, en Estados menos consolidados el proyecto de gestión política debió apoyarse más en el ejército y otros órganos represivos que en la educación. Este fue el caso de países como Guatemala o el Ecuador.

d) Finalmente destacamos, como elemento que caracteriza a determinados países iberoamericanos en el siglo XIX, el problema de la influencia de la Iglesia en la sociedad y el Estado, tema que tendrá una decisiva implicación en la política educativa. En algunas zonas de América Latina la Iglesia mantuvo, a pesar del empobrecimiento y subordinación al poder político sufrido con la Independencia, un prestigio popular mucho más grande y decisivo que en otras. Esto sucedió sobre todo en México, Guatemala, Colombia y el Ecuador.

La rivalidad entre Iglesia y Estado fue generalizada en todo el ámbito latinoamericano y fue elemento de discordia entre los grupos oligárquicos. No obstante, estos conflictos no desembocaron en guerras civiles sino en países como México y Colombia, donde estas luchas adquirieron además una dimensión popular. Podemos observar cómo los enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado son proporcionales al grado de consolidación adquirido por el Estado, en la medida en que éste está ya en capacidad de asumir las principales funciones sociales que ejercía la Iglesia, entre ellas la educación. Los enfrentamientos entre los grupos oligárquicos, que se perfilan muy claramente en torno al tema de las relaciones entre Estado e Iglesia, se confirmaron como litigios fundamentalmente de índole ideológica y, por ello, susceptibles de desaparecer a medio plazo. Conforme el Estado oligárquico se fue consolidando con la participación de los grupos conservadores defensores de las atribuciones eclesiásticas, éstos dejarían de representar una oposición a ultranza. En países donde esa consolidación política se consiguió más tempranamente, como Chile, Uruguay o Argentina, el conflicto entre Iglesia y Estado no culminó en guerras ni en confiscaciones de bienes eclesiásticos.

### 3. La educación como política modernizadora emprendida por el Estado en Iberoamérica

A pesar de la profunda inestabilidad política que siguió a la independencia de América Latina, desde el comienzo de la gestación de las nuevas repúblicas la educación pública fue un campo propicio para las manifestaciones unitarias, y su implantación se inició aunque de forma intermitente y poco sistemática, con escasos resultados prácticos. La legislación sobre materia educativa fue muy abundante e intensa a lo largo de todo el siglo XIX, y el principio del "Estado docente" se introdujo desde el inicio en las nuevas constituciones políticas. El Estado se atribuyó sin vacilaciones la función educadora.



## 2.2. Diferencias en el desarrollo del Estado en los diferentes países iberoamericano

Los fenómenos históricos que venimos describiendo no se produjeron de forma uniforme en todo el ámbito latinoamericano, sino que algunos factores afectaron de forma distinta a la consolidación del Estado en cada uno de los países y dieron lugar a importantes características diferenciales, algunas de las cuales señalaremos a continuación.

a) S. Zermeño hace una interesante distinción entre aquellos países que nacieron realmente en el siglo XIX, es decir, que fueron marcados apenas periféricamente por la etapa colonial, y los países portadores de grandes difracciones sociopolíticas desde la época colonial. En los primeros, que Zermeño denomina "países de modernización temprana" (Argentina, Uruguay, Venezuela), se da una mayor integración sociocultural, mientras que los segundos se caracterizan por su débil herencia democrático-burguesa (México, Perú).

A su vez, en la consolidación del Estado influyeron otros factores relativos a la homogeneidad social y cultural, que se concretan por una parte en la integración de la población indígena y, por otra, en la asimilación de los grupos de inmigrantes europeos que se produjo en algunas sociedades durante la segunda mitad del siglo XIX (Argentina, Chile y Uruguay sobre todo). Se trata de lo que E. Torres Rivas define como diferentes "condiciones básicas". En algunas sociedades iberoamericanas la integración se vio obstaculizada por la presencia de poblaciones indígenas, sobre las que se mantuvieron relaciones de sabor colonial que los grupos dominantes fueron incapaces de transformar. Otros países, aunque no tuvieron que enfrentar el problema de asimilación de los grupos indígenas, debido a su política de atracción de inmigrantes europeos hubieron de plantearse también respecto a estos grupos medidas de integración nacional. Las relaciones con estos grupos sociales, sin embargo, fueron de tipo arcaizante como lo fueran respecto de los grupos indígenas en otros países, sino que la incorporación de la inmigración fue probablemente causa de una mayor fuerza, homogeneidad e independencia de las clases medias en los países receptores, sobre todo en Argentina y Uruguay.

b) A la homogeneidad sociopolítica y cultural se añade el problema de la uniformidad del desarrollo económico y, por tanto, de los grupos hegemónicos. Esta uniformidad fue más acusada en los países de "modernización temprana", donde el crecimiento de exportaciones fue mucho más fuerte y dio lugar a una potente oligarquía nacional. Sin embargo, los niveles de representación política y el juego de las corrientes ideológicas fueron mayores; dando pie a una temprana emergencia de las clases medias. De lo contrario, el consenso necesitó de mayor apoyo político y, por tanto, de una mayor presencia del Estado como agente hegemónico.

Es preciso considerar además la especialización productiva de las diversas áreas latinoamericanas que se empieza a perfilar hacia 1870 y se consolida a partir de 1880. Así, pueden establecerse tres grupos de países dedicados respectivamente a la producción y exportación de productos agrícolas de clima templado (aquí se sitúan, por ejemplo, el Uruguay y Argentina), de clima tropical (Ecuador) y de productos mineros (Chile, Bolivia). La expansión económica se dio con mayor intensidad en las áreas exportadoras de productos agrícolas de clima templado, las cuales, por las peculiaridades de su cultivo, propiciaron en mayor medida la estructuración de un importante sistema de transportes y la incorporación de avances tecnológicos. Estos factores se desarrollaron menos en las regiones de agricultura tropical, las cuales, además, se vieron afectadas por el hecho de que los precios de este tipo de productos permanecieron bajo la influencia de los reducidos salarios de otras áreas coloniales que también los producían.

En los países productores de minerales, la producción minera pasó en su mayor parte a manos de compañías extranjeras de gran poder financiero y capacidad tecnológica que retrasaron necesariamente hasta el último cuarto del siglo XIX el desarrollo de los sistemas educativos ya previstos en las primeras Constituciones iberoamericanas. La incorporación de la educación a la esfera de la actuación política la convirtió sin duda en un elemento integrante del proceso de consolidación del Estado y su análisis contribuye a identificar ciertos modos específicos del proceso interno de formación estatal. Lo que nos interesa destacar es que a pesar de las limitaciones evidentes del llamado "Estado oligárquico" a finales del siglo XIX la política educativa constituyó una medida modernizadora constructiva.



Si la integración nacional no pudo alcanzarse a través de la propiedad o del derecho al voto, sensiblemente recortado para numerosos grupos sociales, la educación hizo importantes aportaciones para la construcción de la nacionalidad. Por otra parte, se produjo cierta democratización de la cultura, aunque restringida, si se tiene en cuenta que la vida cultural en la época colonial había sido bastante limitada. Asimismo, la educación pública contribuyó decididamente a la secularización de la sociedad. Finalmente, si bien es cierto que las clases sociales inferiores, sobre todo la gran mayoría campesina, se vieron muy escasamente afectadas por las medidas educativas, el desarrollo educativo tuvo sin embargo importantes implicaciones en la emergencia y ampliación de las clases medias.

Como puede observarse, son diversos los aspectos del desarrollo político y social iberoamericano en los cuales el sistema de instrucción pública tendría una incidencia destacada. Nos detendremos en el análisis de tres de esos aspectos, que creemos son de la mayor relevancia, y analizaremos en lo posible las transformaciones de estas funciones del sistema educativo a lo largo del siglo XX.

### 3,1. La educación en el proceso de formación de la nación

El concepto europeo de *Nación* es uno de los más controvertidos a la hora de intentar aplicarlo a la realidad de los países iberoamericanos en el siglo XIX. Dado que en América Latina la unidad nacional consistiría prácticamente sólo en la centralización del aparato estatal y en una instancia simbólica, y no en el acceso más o menos generalizado a la propiedad o a la participación política, el análisis de la política educativa cobra una enorme relevancia como medio para la generación del consenso.

En la coyuntura de las guerras de emancipación la conciliación de las contradicciones sociales internas debía ceder al objetivo prioritario de erigir el Estado liberado de las ataduras con la metrópoli. En un primer momento, pues, los esfuerzos de los incipientes Estados se dirigieron hacia la eliminación de toda oposición y a extender su autoridad a todas las partes del territorio sobre el cual reclamaban soberanía en nombre de supremos intereses. Son estos factores los que definen en ese momento el carácter nacional de estos Estados. Este carácter nacional se afirma desde dentro por la vía político-militar y con base en las ciudades. Pero también desde fuera las fronteras fueron objeto de negociación y enfrentamientos bélicos que contribuyeron a fortalecer esa incipiente identidad nacional. El idioma, la religión común y la larga tradición colonial eran factores que estaban ahí, dados, como elementos nacionales a la espera de un Estado "coagulante".

Definitivamente, ante el imperativo de afirmar el Estado, se perfiló desde un principio la tendencia a supeditar toda consideración social a la organización estatal: se trataba de fortalecer al Estado a despecho de la incoherencia del tejido social, manteniéndose la preocupación por el igualitarismo casi exclusivamente en el terreno de las ideas. C. Vèliz define por ello al centralismo hispanoamericano como "centralismo no igualitario" de carácter preindustrial, contraponiéndolo a otros centralismos resultantes de las Revoluciones Industrial y Francesa, ligados más bien al igualitarismo y al industrialismo. Además, la prioridad de la organización política implicó serios problemas para la consolidación de la nación porque, aunque la función organizadora del Estado se mantenía nacional en lo político, la exclusiva



vinculación de la economía al contexto internacional impidió la coincidencia de formas materiales e ideológicas de la nación. La organización de los Estados iberoamericanos se produce sobre una estructura interna profundamente desigual y heterogénea. En ese proceso, como apuntamos anteriormente, los países que lograron antes consolidar Estados relativamente estables y homogéneos fueron los que ingresaron a la vida independiente con menos *lastres precapitalistas* (Chile, Uruguay, Argentina, Costa Rica), mientras que en otros donde esos elementos tenían más raíces y las fracturas de la sociedad habían sido más profundas (Ecuador, Perú, Bolivia), la fase de anarquía posterior a la independencia se prolongó por un período mucho más largo.

El Estado nacional que encontramos ya relativamente configurado en la segunda mitad del siglo XIX no se perfiló como Estado "superclásico". La unidad nacional fue la conciliación de varios intereses oligárquicos, conciliación de la cual quedó excluido el campesinado, los obreros y artesanos y la baja clase media.

En definitiva, la formación de la nación no se vio propiciada por una amplia participación política ni por factores económicos, ya que se desarrollaron escasamente los mercados nacionales. Por ello habremos de analizar otros factores de índole política e ideológica que dieron pie a un peculiar tipo de naciones y permitieron al Estado erigirse en "síntesis de la sociedad dividida", asegurando su cohesión y su continuidad. La autoridad del Estado se convirtió en homogeneizadora mediante la invocación al interés general de la sociedad y por la transformación de los valores de los grupos oligárquicos en lo que E. Torres Rivas denomina "tradición histórica de la nación".

La transmisión de estos valores integrantes de la identidad nacional se llevó a cabo en gran medida a través de la instrucción pública. Las enseñanzas de corte patriótico y cívico jugaron precisamente el papel de apoyar la construcción de una legitimidad y la cristalización de fermentos de identidad colectiva. De especial interés es en este contexto la formulación del concepto de *patria*, que en última instancia se identificó con la nación. Para construir una legitimidad y un sentido heroico se utilizó el pasado reciente constituido por las revoluciones de Independencia. Igualmente se utilizaron los conflictos limítrofes con otras Repúblicas como elementos para fomentar el espíritu nacionalista. El patriotismo llegó a convertirse en verdadero proyecto nacional. Tal fue su arraigo que incluso en muchos países los grupos medios, en el transcurso de su marcha nacía el poder, lo fueron elevando al nivel de una ideología política superior. Como muestra del papel que cumplió la escuela pública en la transmisión de estos valores, es significativo lo que en torno a 1908 afirmaba un observador extranjero tras un viaje por América del Sur. "El valor educativo de la música es bien entendido y el canto de canciones patrióticas, en especial, forma parte del horario escolar". También resulta ilustrativo en ese sentido el análisis del contenido nacionalista y patriótico de los libros de texto escolares de todo el período independiente.

- El establecimiento de los sistemas educativos nacionales contribuyó igualmente a otros aspectos de la integración nacional, ya que la administración educativa que hubo de organizarse contribuyó a reforzar el papel del Estado en todo el territorio, así como a integrar mediante la educación a regiones marginales.

Sin embargo, un factor de índole diferente y de mayor importancia para la integración nacional fue la consideración de la educación como medio de homogeneización social y cultural. Todos los países con altos contingentes de población indígena se plantearon medidas para su integración a través del sistema educativo. Prácticamente nada se alcanzó a este respecto en el último cuarto del siglo XIX y hasta la actualidad los logros en este terreno son deficientes. No obstante, la educación pública sigue siendo uno de los factores que más deben contribuir para integrar a estos amplios sectores marginados a los beneficios de la nacionalidad.



A diferencia de lo que sucedió con los grupos indígenas, a finales del pasado siglo revistió una gran importancia la extensión de la educación para la integración a la nacionalidad de los inmigrantes europeos, cuyo volumen fue sobre todo significativo en Uruguay y Argentina. En estos dos últimos países la Incorporación de la inmigración fue probablemente causa de una mayor fuerza, homogeneidad e independencia de la clase media.

También es preciso mencionar en relación con el fortalecimiento de la nación/el proceso de secularización del Estado, en el cual estaría enormemente implicada la educación. La instauración de la enseñanza laica en muchos países y, en general, la atribución al Estado de la función educadora frente a las pretensiones de la Iglesia contribuiría de forma decisiva a la secularización de la sociedad y al proceso de institucionalización política. La base religiosa común del catolicismo en toda Iberoamérica no sería cuestionada, más bien cumpliría, de cara a la formación de la nación, una función unificadora. Sólo en los países que atrajeron a grandes contingentes de inmigrantes europeos la secularización se planteó como un problema de tolerancia religiosa. La importancia básica de este fenómeno estribaba en la necesidad de fortalecer al Estado como institución y tendría por ello efectos integradores. Este proceso era inseparable de la necesidad de conseguir un acuerdo básico y una cohesión entre los grupos. Oligárquicos, cuyo principal enfrentamiento desde la Independencia había sido precisamente la cuestión de las relaciones entre Estado e Iglesia.

### 3.2. Implicaciones de) desarrollo educativo en el surgimiento y desarrollo de las clases medias

A finales del siglo XIX los núcleos urbanos crecieron considerablemente en Iberoamérica como consecuencia de los servicios que requerían el comercio exterior y la burocracia estatal. Ello dio lugar a un significativo crecimiento cuantitativo de ciertas capas medias que vinieron, a engrosar los grupos profesionales liberales, clero secular y grados medios del ejército, entre otros, que constituían las llamadas "viejas clases medias". Poco a poco empezaría a partir de entonces a flexibilizarse el Estado oligárquico y a abrirse un espacio reducido a estos sectores medios surgidos a la sombra de la economía exportadora. Se trató fundamentalmente de empleados asalariados que, al tener reconocido el derecho de ciudadanía, se sintieron parte integrante del sistema oligárquico y se identificaron con su modelo cultural. El derecho de ciudadanía se adquiría precisamente por la educación, que les daba acceso al disfrute pleno de los derechos políticos, y a través de la educación asumieron igualmente el sistema de valores imperante. Fue ciertamente esta clase social la principal beneficiaria de la expansión de los sistemas públicos de enseñanza, y la educación se convirtió en un factor que le permitió ampliar sus bases, a la vez que crear un talante más racional y abierto y una mentalidad secularizada entre sus miembros.

El tipo de crecimiento económico de los países latinoamericanos imposibilitó que esta, incipiente clase media pudiera dotarse de una base económica propia y convertirse en una clase productiva. Sin embargo, a partir de 1900 continuó aumentando e incorporando a ciertos, sectores comerciales e industriales. Con ello, las clases medias empezaron a constituirse en fuerzas incompatibles con la estructura política excluyente del Estado oligárquico y se vieron afectadas por las crisis económicas iniciadas con la Primera Guerra Mundial. Ello les hizo ganar cierta autonomía política y reivindicaron reformas sociales que paulatinamente debieron ser asumidas por los partidos políticos hegemónicos tradicionales. En pocos países, como en la Argentina ya en 1892, la clase media consiguió en el primer tercio del siglo XX constituir partidos propios que la representaran políticamente. Sin embargo, esta clase iría aumentando su presencia en el sistema educativo, sobre todo a partir del impulso que supuso para todo el continente el Movimiento Universitario de Córdoba (Argentina) en 1918.



En general, la importancia cuantitativa del analfabetismo hacía que la educación se convirtiera en importante factor de ascenso social. A partir de la Revolución Mexicana y con la implantación de algunos gobiernos de signo populista en países como Argentina y Uruguay, empezó a formularse el concepto de Estado Social de Derecho, reconociéndose en las Constituciones los derechos sociales, además de los derechos individuales defendidos por el liberalismo decimonónico. Un derecho social básico sería el derecho a la educación. Ello daría respaldo al acceso de la población a los beneficios de la educación y al consiguiente engrasamiento de las clases medias. El Estado moderno construido después de la Segunda Guerra Mundial en muchos países fue, asimismo, reconociendo ampliamente las garantías sociales (educación, salud, seguridad social, etcétera) y amplió significativamente el acceso a la educación pública, potenciando con ello las posibilidades de participación de la clase media en la vida política.

### 3.3. Contribución de la educación pública al desarrollo económico

La contribución de la instrucción pública a la favorable coyuntura económica del último tercio del siglo XIX fue en realidad escasa. Las medidas que entonces se tomaron en Iberoamérica para fomentar la economía se centraron prioritariamente en la agricultura y el comercio, y en algunos países como Bolivia, Chile y México también en la minería. Este modelo económico no necesitó de una mano de obra especialmente cualificada. Por tanto, fue mínimo el efecto de la *extensión* de la educación elemental o del analfabetismo existente sobre una economía de base prioritariamente agrícola. La contribución de la educación a la economía sería más bien indirecta, a través de la formación de las burocracias y el sector de los servicios que se desarrollaron como requisito para el auge de este modelo económico, afectando, como hemos visto, a la clase media. Aunque en América Latina fue frecuente en esta época la implantación en el nivel secundario de especialidades comerciales y de la enseñanza de idiomas modernos, así como la creación de estudios superiores de Agronomía, Veterinaria y Economía, entre otros, estas modalidades de enseñanza tuvieron poca afluencia de alumnos y la educación secundaria se estructuró prioritariamente como un camino a la Universidad. Los estudios jurídicos, de gran tradición en todo el mundo ibérico, siguieron teniendo la mayor afluencia de alumnos. Ya que la clase media incipiente no surgió vinculada directamente a los procesos de producción, pudo crecer en la medida en que se difundió esta educación pública desvinculada de la economía.

En este contexto no puede pasar desapercibido el problema de la importación de tecnología, que resulta a la vez determinante para entender el problema de la dependencia. Es preciso tener en cuenta el problema del impacto tecnológico de la Revolución Industrial sobre América Latina. A finales del pasado siglo la importación de tecnología extranjera en Iberoamérica tendría importantes consecuencias para las posibilidades de contribución del sistema educativo al desarrollo económico. La instrucción pública no necesitó involucrarse realmente en la industria ni en la modernización agrícola. La agricultura pudo crecer con el aumento de la superficie cultivada y mano de obra poco cualificada e incluso analfabeta mientras que para ciertos adelantos en la agricultura y en la minería, así como en la construcción de ferrocarriles, se utilizó mayoritariamente tecnología extranjera.

Según fue avanzando el siglo XX en algunos países se iniciaron procesos de industrialización y diversificación de la economía. La educación fue adquiriendo entonces mayor importancia por su contribución a la formación de la fuerza de trabajo. En las décadas de los años 50 a 70 los Estados latinoamericanos adoptaron de forma muy generalizada y amparados por organismos como la CEPAL (*Comisión Económica para América Latina*, de las Naciones Unidas) una orientación *desarrollista*, que hacía del Estado el sujeto del desarrollo económico y social. Mediante una estrategia de planificación, este enfoque desarrollista fomentó el



intervencionismo estatal a falta de una burguesía nacional, considerando como ejes básicos el desarrollo económico y la democracia política. Dentro de esta nueva concepción de la política/las decisiones educativas fueron entendidas como decisiones de inversión de capital (teoría del capital humano). Ello trajo consigo un creciente interés por la extensión de la educación, no sólo la educación profesional más directamente relacionada con las cualificaciones requeridas por el mercado de trabajo, sino también un incremento general de la educación primaria, así como importantes medidas para la erradicación del analfabetismo.

Esta nueva concepción del Estado, claramente intervencionista, le abocó a incursionar en muchas actividades empresariales y a crecer de manera muy considerable en los últimos cuarenta años. El Estado se convirtió en un importante empleador y sus presupuestos se dedicaron en un alto porcentaje al pago de burocracia. Todo ello ha dado pie a los tan conocidos y alarmantes problemas de déficit público y deuda externa de todos estos países, con el consiguiente deterioro del nivel de vida de su población. Es esta la situación que impone actualmente ajustes desafortunados de las décadas anteriores y que ha dado pie a importantes políticas de privatización y de reducción de presupuestos en numerosas instituciones, estatales, incluidos algunos sectores de las instituciones sociales como la educación.

#### 4. Observaciones sobre las funciones actuales del Estado en el sector educativo

La crisis económica que ha afectado a América Latina en la última década ha tenido hondas repercusiones en la educación pública, que ha sufrido un considerable deterioro, junto a otros servicios sociales. El gasto público destinado a educación ha sufrido un gran retroceso y como además el peso de la recesión ha caído desproporcionadamente sobre los sectores medios y bajos de la población, ha disminuido la capacidad de las familias para costearse la educación privada. Según ha señalado J.C. Tedesco, se ha producido una interrupción del proceso de incorporación de los hijos de familias de sectores populares a los niveles posbásicos del sistema educativo y, en términos generales, el sector educativo público ha adoptado características cada vez más masivas y el sector privado características cada vez más elitistas. Lógicamente se ha producido también un deterioro de la calidad de la educación. Resulta preocupante el hecho de que la ausencia de posibilidades de aplicar políticas de mejoramiento de la calidad en momentos de tan intenso cambio científico-tecnológico como el actual, implique aumentar sustancialmente el grado de obsolescencia, de aislamiento y de distancia entre los aprendizajes que tienen lugar en la escuela y los aprendizajes socialmente significativos imprescindibles para la participación social.

Estos y muchos otros problemas en el ámbito de la educación pública se producen por el abandono por parte de un Estado en crisis de ciertas funciones que, aunque se pretende que sean realizadas, al menos parcialmente por la iniciativa privada, constituyen un cometido específico del sector público y nadie está en condiciones de asumirlas.

En primer lugar, es preciso reconocer que muchos países de América Latina siguen careciendo de una verdadera burguesía nacional, de una clase dirigente identificada con los intereses de la totalidad. Las elevadas cifras de exportación de capitales de toda la región evidencian esa falta de participación de los grupos sociales más poderosos en la integración nacional. Ante la carencia de una clase social capaz de asumir los intereses generales, el Estado sigue teniendo que asumir un destacado protagonismo en muchos aspectos de la vida nacional.

En segundo lugar, las funciones que asumió el Estado en el terreno de la educación desde el origen de los sistemas de educación pública nacionales a finales del siglo XIX siguen estando vigentes, pues los problemas a los que estaban respondiendo no han sido resueltos totalmente



- a) Obviamente ya no se trata en la actualidad de infundir un espíritu nacionalista y patriótico a la sociedad en su conjunto, pero los procesos de democratización política que se están viviendo requieren la creación de una nueva conciencia colectiva basada en el respeto a los derechos humanos, la reconciliación nacional, la paz, la democracia participativa, etcétera. Por otra parte, la integración de la población indígena y otros grupos marginados, entre otros muchos aspectos de la integración social, siguen generando fuertes demandas sobre la educación pública
- b) Es preciso continuar con la política de expansión de las clases medias, a cuyo nivel de vida toda sociedad debe aspirar masivamente. Las clases medias son las que suministran estabilidad al Estado, en parte evidentemente por su relación directa con la realización de las tareas encomendadas al Estado. La educación pública debe ofrecer oportunidades educativas que permitan la movilidad laboral y social y que posibiliten el engrasamiento de las clases medias.
- c) La economía de América Latina requiere una educación que incida adecuada y oportunamente sobre la cualificación de la fuerza de trabajo. No obstante", los problemas de integración que acabamos de mencionar, que siguen sin resolverse desde que se consolidaron los Estados nacionales o se han agravado por la crisis de los últimos años, no permiten reducir la educación a una cuestión de meras necesidades de cualificación que podrían ser fácilmente asumidas por entidades privadas. Las necesidades de integración social y de reforzamiento de la conciencia de la identidad nacional son tareas que entendemos como eminentemente públicas y que, como hemos intentado demostrar, tienen una fuerte tradición estatal. La integración de los países latinoamericanos en mercados más amplios, que es una de las soluciones que se plantean para la solución de la actual crisis, debe pasar necesariamente por la integración interna de unas sociedades aún profundamente desarticuladas.

#### Referencias Bibliográficas

- CARDOSO, F.H. y FALETTO, E. Dependencia y desarrollo en América Latina, *México, Siglo XXI*. 1969.
- CARDOSO.F.H., Estado y sociedad en América Latina, *Buenos Aires Ediciones Nueva Visión*, 1972.
- CARMAGNANI. M., Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930, *Barcelona. Crítica*, '1984. '
- CORDOVA, A. "Los orígenes del Estado en América Latina" en *Cuadernos Políticos*, nº 14. (Oct.-dic 1977). *México*, pp. 23-43.
- GARCÍA. A., "Las clases medias y la frustración del Estado representativo en América Latina. La experiencia histórica de las repúblicas australes, en *Cuadernos Americanos*. Vol. CL. Nº 1 (1967). pp. 7-40
- GRACIARENA, J. Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina, *Buenos Aires, Paidós*, 1967.
- "El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva en *Pensamiento Iberoamericano Revista de Economía Política*. nº 5a'(1984), pp. 39-74
- GUZMAN. G., El desarrollo latinoamericano y la CEPAL, *Barcelona, Planeta*. 1976
- JOHNSON.J.J., La transformación política de América Latina. Surgimiento de los sectores medios, *Buenos Aires. Librería Hachelle S.A.*, 1961.
- KAPLAN. M., Formación del Estado nacional en América Latina, *Buenos Aires, Amorrortu Editores*, 1976: >; Aspectos del Estado en América Latina. *México, UNAM*, 1981.
- LECHNER. N... Estado y política en América Latina. *México, Siglo XXI*. 1983.
- NEWLAND, C, "La educación elemental en Hispanoamérica: desde la independencia hasta la centralización de los sistemas educativos nacionales", en *Hispanic American Historical Review* nº 71 (Í991), pp. 335-364
- OSSENBACH. G., "La instauración de los sistemas de instrucción pública en Hispanoamérica", en: *Poder y Control (Revista hispano-latinoamericana de disciplinas sobre el control social)*, *Barcelona*, nº 1 (1988), pp. 127- 144.
- OSZLAK, O., "The Historical Formation of the State in Latin America. Some Theoretical and Methodological Guidelines for Its Study in: *Latin American Research Review*. Vol. XVI. Nº 2 (1981), pp. 3-32.



- PRIETO FI. GUERO A, L.B. El Estado y la educación en América Latina, *Caracas, Monte Ávila Editores, 1980(3a. Ed).*
- SOLER, R; Clase y nación en Hispanoamérica, *San José EDUCA, 1976. Idea y cuestión nacional latinoamericanas (De la Independencia a la emergencia del Imperialismo), México, Siglo XXI. 1980.*
- Clase y nación. Problemática latinoamericana, *Barcelona, Ed. Fontamara, 1981*
- SUNKEL, O. y PAZ, P. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, *Madrid, Siglo XXI, 1973 (4a. ed.)*
- TEDESCO, J.C., "Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública", en: *Pensamiento Iberoamericano. N° 19 (1991), pp. 107-124.*
- TORRES RIVAS, E., "La nación: problemas teóricos e históricos", en: N. LECHNER (ed.): *Estado y política en América Latina, México, Siglo XXI, 1983. pp..87-132*
- VELIZ, C, La tradición centralista de América Latina, *Barcelona, Ariel, 1984.*
- WEFFORT, F.C., "Notas sobre a crise do Estado-Nacáo", en: *Pensamiento Iberoamericano. nº 19 (1991), pp. 167-180.* WEINBERG. G., Modelos educativos en la historia de América Latina, *Buenos Aires, Kapelusz, 1984.*
- ZERMEÑO, S., "Las fracturas del Estado en América Latina", en; N. Lechner (ed.): *Estado y política en América Latina, México, Siglo XXI, 1983. pp. 60-86.*



ESTADO Y SOCIEDAD: LAS NUEVAS FRONTERAS<sup>1</sup>

Oscar Oszlak (\*)

*"Si se abandona totalmente el mercado a sus mecanismos se corre el riesgo de que los más débiles sean pisoteados"*

Michel Camdessus, Director General del FMI

Acerca del rol del semáforo

La luz del semáforo se ha apagado súbitamente. Imaginemos la escena. El cruce de las dos avenidas está ahora librado a la racionalidad individual de cada peatón, de cada automovilista, de cada conductor de autobús, camión o ambulancia. No más luces de colores que guíen alternadamente sus movimientos. No más limitaciones a la capacidad colectiva de las personas para fijar sus propias reglas sobre una materia tan banal como cruzar una calle.

Primero lo harán las mujeres y los niños: luego, el resto de los peatones. Sólo después, ordenadamente, cruzarán los vehículos, alineados en filas que respeten diferentes velocidades, comenzando por aquellos que circulan de derecha a izquierda de los otros. Por supuesto, cederán el paso a las ambulancias, a los bomberos y a los peatones discapacitados que se hubieren demorado en el cruce. Nadie intentará "ganar de mano" a los demás ni aprovechar el porte de su rodado para apresurar la operación de cruzar.

Traslademos ahora nuestra imaginación hacia otro tema. Supongamos que la reforma del Estado se ha completado. Se han vendido todas las empresas públicas previamente existentes. Aunque se han formado algunos monopolios naturales en manos privadas, ninguna de las empresas privatizadas tiene motivos para operar fuera de las normas que dicta la sana competencia. Se ha desreglado totalmente el funcionamiento de los mercados y transferido al sector privado la prestación de todos los servicios públicos, incluyendo la recolección de residuos, la gestión de fondos jubilatorios y la reclusión de delincuentes. Se han transferido a los gobiernos locales todas las responsabilidades de la gestión administrativa y se les ha otorgado la capacidad de recaudar sus propios recursos. Comités vecinales trabajan en estrecha colaboración con raleadas dotaciones de funcionarios municipales y ejercen un estrecho control sobre su gestión.

El Estado nacional ha visto reducidas sus funciones a la administración de justicia, la defensa, las relaciones exteriores, la conducción del sistema educativo y la promoción de la salud. La defensa del medio ambiente, la investigación, el desarrollo regional y la promoción de exportaciones, son ahora materia de gestión propia de ONGs y empresas especializadas privadas.

*(\*) Oscar Oszlak, investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Director del Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Gestión Pública (TOP) y del Programa de Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires/INAP/Secretaría de la Función Pública.*



El número de ministerios se ha reducido a cinco. La dotación de funcionarios a la cuarta parte del número existente al comienzo de la reforma. Los pocos trámites que deben realizar- los ciudadanos se procesan en pocos minutos, utilizando modernos equipos computerizados Son atendidos con deferencia por auténticos profesionales, que han sido incorporados a través de un sistema de reclutamiento basado estrictamente en el mérito y que perciben retribuciones comparables a las del sector privado.

Satisfechos ciudadanos cumplen estrictamente con sus obligaciones fiscales, que han sido reducidas como consecuencia del menor costo requerido para mantener al Estado. El mercado regula automáticamente la oferta y la demanda, los precios, el empleo, las tasas de interés y el valor de las divisas. Los empresarios, estimulados por las nuevas condiciones contextuales, invierten, producen y negocian, estimulando el crecimiento económico. Mejora la distribución del ingreso y cada ciudadano, cada familia, está en condiciones de procurarse bienes y servicios a menor costo y gozar de mayor bienestar.

Visiones utópicas de este tipo, que han alimentado las fantasías de muchos reformadores sociales, impulsan hoy en día los esfuerzos de transformación del Estado y de la sociedad Algunas de las premisas en que se fundan la hipertrofia del Estado, la asunción por el mismo de funciones innecesarias, su excesivo grado de centralismo- son en muchos casos ciertas. Otras, como las relativas al comportamiento esperado de los agentes sociales y estatales frente a cambios deliberados en las reglas de juego que gobiernan sus relaciones, no resisten el menor test. Sin embargo, estas concepciones están imponiéndose en los países más diversos, sin importar demasiado sus particulares condiciones socio-económicas, políticas o culturales.

Los resultados de estos afanes reformistas son todavía inciertos y contradictorios. En todo caso, las acciones desplegadas en las experiencias en curso no parecen conducir a las utopías imaginadas. Por cierto, resultaría estéril establecer reglas de juego incompatibles con la naturaleza humana, como las que suponen que en ausencia de un semáforo, peatones y conductores regularán sus movimientos observando una jerarquía de valores y un código de conducta que privilegian el desinterés individual y el respeto al interés del prójimo. No son éstas las reglas que gobiernan ni el "mercado" de peatones y automovilistas ni el mercado económico. Y aunque el discurso neoliberal dominante nos indique que la maximización del interés individual optimiza el interés colectivo, sabemos de sobra que si pretendemos siquiera "optimizar" nuestro interés personal como "automovilistas cruzadores de avenidas", sólo contribuiremos a un caótico congestionamiento de tránsito. Peor aún (y parafraseando la cita de M. Camdessus), si somos débiles peatones y el tránsito es totalmente abandonado a la decisión de los motorizados, corremos el riesgo de ser pisoteados.

No han sido pocos los momentos de la historia económica contemporánea en que los países desde posiciones que privilegian la iniciativa individual a posiciones estatizantes a ultranza. Ahora, el movimiento pendular opuesto se está difundiendo. Pero así, como las sociedades hiperestatizadas han demostrado su inviabilidad histórica, es altamente probable que lo mismo ocurra con las sociedades desestatizadas. La utopía leninista de extinción del Estado en el tránsito al comunismo no pudo concretarse en los "socialismos reales"; más bien, se manifestó en su opuesto: un Estado hipertrofiado e ineficaz. La utopía del liberalismo extremo, que proyecta igualmente el desmantelamiento del Estado en el tránsito hacia la plena vigencia del mercado, puede también llegar a derrumbarse frente a la incapacidad de este último para interponer límites negativos a las consecuencias socialmente disruptivas del patrón de acumulación que tiende a imponerse bajo condiciones económicas salvajes (O'Donnell, 1983). Los automovilistas irresponsables y los capitalistas voraces sólo observan la ley de la selva, a menos que algún semáforo por tenue que sea su luz continúe



Para ello, las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el Estado deben preservar, para este último, un territorio y un papel irrenunciables un ámbito de intervención y un rol conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes, el orden capitalista. La redefinición de reglas de juego entre ambas esferas no debe implicar la desaparición del Estado. Sin duda, su transformación cualitativa y cuantitativa será inevitable, pero la continuidad de su existencia y la posibilidad de que siga desempeñando un papel socialmente relevante y deseable, requerirán que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechace, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el Estado, o de éste sobre aquél.

El presente trabajo tiene por objeto explorar esta proposición. Para ello, se apoya en una extensa bibliografía reciente sobre las modalidades que asume el proceso de reforma estatal en diversos casos analizados por la literatura especializada, así como en la evidencia recogida en algunas experiencias de reforma en curso.

### Fronteras porosas y móviles

Con excepción de Inglaterra y Francia, donde sus orígenes pueden rastrearse hasta dos o tres siglos antes, la historia del Estado nacional abarca, apenas, los últimos doscientos años. Con anterioridad, las formas de articulación y dominación social tuvieron otras modalidades: tribus, grupos étnicos, pueblos, imperios, ciudades, feudos. En la mayoría de los casos, la era moderna produjo naciones sin Estado o Estados sin naciones. Sólo la confluencia histórica y la fusión de estas dos entidades desató un proceso inédito de creación institucional y de liberación explosiva de las energías colectivas (Kurt, 1992). Este proceso difundió un nuevo patrón de organización social y económica -el capitalismo- que tuvo en el Estado nacional su principal motor.

La expansión del Estado implicó la expropiación de tareas o funciones propias de otras instancias de articulación de la vida social organizada. Se trataba de áreas o funciones necesarias para resolver los problemas colectivos de sociedades escasamente diferenciadas, que comenzaban a enfrentar el desafío de gestionar las cuestiones propias del funcionamiento y desarrollo de un sistema de acumulación, producción y distribución que rompía con la organización feudal preexistente o transformaba profundamente las economías extractivas, recolectoras y pastoriles de las regiones más atrasadas.

Las condiciones que imponía este sistema de organización requirió, en la gran mayoría de los casos, formas combinadas de penetración (coercitiva, optativa, material e ideológica) de los incipientes Estados nacionales en la trama de relaciones sociales que se constituían simultáneamente (Oszlak, 1982). Bajo la nueva forma de dominación política resultante, el componente represivo tuvo casi siempre un peso decisivo dentro de la constelación de funciones que el Estado fue adquiriendo históricamente. Como señalara Tilly, "la guerra hizo al Estado y el Estado hizo la guerra". La coerción física, en estas primeras etapas del proceso de construcción social, fue condición de posibilidad para el despliegue de sus demás recursos de dominación.

Desde la sociedad, toda clase de organizaciones formales e informales desde señores feudales a iglesias, corporaciones, clanes y comunidades locales resistieron el creciente predominio del Estado. A lo largo de la historia, esas organizaciones se habían disputado el papel de establecer sanciones, recompensas y símbolos para inducir un comportamiento social acorde con las normas que cada una pretendía imponer.

Los nuevos Estados nacionales -especialmente sus líderes políticos y élites burocráticas intentaron y lograron quebrar la resistencia de estas organizaciones. Su acción homogeneiza-



dora e integradora acabó por transformar las reglas fragmentarias establecidas por organizaciones heterogéneas, creando instituciones estatales inclusivas. Normas universales, leyes comunes, nuevas identidades colectivas, organizaciones y burócratas especializados, fueron reemplazando lentamente a las formas más primitivas, parroquiales y fragmentadas de articulación social hasta entonces vigentes. El Estado nacional comenzó a ser percibido como una organización suficientemente fuerte y compleja como para diseñar y movilizar los recursos que permitieran poner en marcha nuevas estrategias de supervivencia colectiva y nuevas reglas de juego para gobernar las interacciones humanas (Migdal, 1988).

A lo largo del proceso de formación del Estado, el trazado de límites con la sociedad civil sufrió diversas alternativas. Como se señalara, la expansión estatal fue el resultado de expropiar a la sociedad funciones previamente reservadas a los individuos o a diversas instituciones intermedias, así como de crear otras nuevas, posibilitadas por la novedosa y excepcional capacidad de movilizar recursos, convirtiendo a todas ellas en materia de interés público.

Este proceso, observado originariamente por Marx en su Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel, dio lugar a una agenda creciente de cuestiones propias de la intervención estatal y a la construcción y expansión de una maquinaria encargada de resolver dichas cuestiones. La expropiación adoptó, alternativamente, una forma compulsiva, discrecional o negociada, dependiendo de las cuestiones y relaciones de poder en cada coyuntura histórica. Pero siempre significó "nuevas materias" para el Estado nacional, cuyo brazo cada vez más extendido comenzó a alcanzar todas las facetas de la interacción social.

Sin embargo, en la mayoría "de las experiencias exitosas de desarrollo capitalista, la expansión del Estado particularmente durante el siglo XIX no tuvo lugar a expensas de la sociedad civil. Por el contrario, fue instrumental para producir el crecimiento de la sociedad. La privación (o mejor aún, la "desprivatización") de los agentes sociales de ciertas funciones arrebatadas por el Estado, fue compensada por la asunción, por dichos agentes, de otras responsabilidades en el nuevo esquema de división de trabajo, que tomaba forma a medida que evolucionaba el proceso de construcción social. No se trataba de un juego suma cero. Los participantes en el juego tanto públicos como privados, encontrarían en el proceso nuevas oportunidades de beneficio individual o colectivo.

Una nueva frontera comenzó así a dibujarse entre el dominio legítimo del Estado y de la sociedad. Nunca fue una frontera rígida o nítidamente marcada. Más bien fue siempre una frontera irregular, porosa y cambiante, cuyos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites, la captura de nuevos espacios y la deliberada resignación de competencias, movieron alternadamente la frontera en una u otra dirección.

El resultado neto fue una persistente expansión estatal. La Ley de Wagner observó esta tendencia como un principio universal e ineluctable. Los optimistas la vieron como compañera inseparable del "Progreso Indefinido" que tenía lugar en las nuevas sociedades capitalistas. Los pesimistas trazaron sombrías proyecciones acerca de esta tendencia expansiva, incluyendo dramáticas visiones utópicas como las de Orwell, en su conocido "1984". Max Weber manifestó sentimientos contradictorios sobre este tema, en la medida en que observó la burocratización como una amenaza a la democracia y, al mismo tiempo, como la forma más racional de organización social compatible con un sistema capitalista. Lenin predijo la "desaparición" del Estado, una vez producida la transición del socialismo al comunismo y la asunción por las masas de la responsabilidad de gestionar los asuntos sociales, revirtiendo así la expropiación y comenzando gradualmente la devolución de funciones al pueblo.



experimentaron un persistente crecimiento del Estado a lo largo de la mayor parte del siglo XX. En los países más desarrollados, las políticas económicas keynesianas adoptadas que de la Gran Depresión implicaron un incremento de su papel regulatorio. El nacionalista y las tendencias socializantes que dominaron el escenario político de varios países europeos al cabo de la Segunda Guerra Mundial, condujeron a un creciente papel empresarial y redistributivo del Estado, particularmente en Gran Bretaña, Francia e Italia. En los países socialistas europeos, las urgencias por cerrar la brecha del desarrollo agudizaron aún más estas tendencias, que se expresaron en una extraordinaria expansión estatal y en un creciente proceso de centralización que acompañó esa tendencia.

En el mundo en desarrollo el crecimiento del Estado, se debió, en parte, a las mismas razones, aun cuando otros factores contribuyeron también a ese resultado. Las revoluciones sociales como la china, la mexicana, la cubana y la nicaragüense, o el destronamiento de caudillos tradicionales como Trujillo en la República Dominicana o Somoza en Nicaragua, implicaron masivas transferencias de propiedad y de empresas de manos privadas a manos públicas. El nacionalismo y el populismo jugaron, asimismo, un papel importante, conduciendo a diversas formas de Estados empresarios y de bienestar más o menos desarrollados. La debilidad de la burguesía local o las dificultades de firmas privadas para enfrentar situaciones económicas críticas tales como períodos recesivos o hiperinflacionarios constituyeron también, en varios casos, razones esgrimidas para la intervención estatal en la promoción del proceso de acumulación, fuera facilitando infraestructura, bienes y servicios, o concurriendo al rescate de empresas en bancarrota.

En suma, el nacionalismo, la revolución, el populismo, la socialización, la redistribución del ingreso y la necesidad de acelerar el ritmo del desarrollo capitalista, convergieron durante un extenso período de la historia reciente en la aceleración del proceso de expansión. Este El Capitalismo de Estado matrimonio entre el capitalismo y el Estado se convirtió en uno de los conceptos más popularizados para describir esta tendencia.

Alternativamente, este capitalismo de Estado fue visto como una nueva y acabada forma de organización social o simplemente como una transición hacia algún otro modelo, originando una acalorada controversia académica que se extendió hasta fines de los años 70 (Oszlak, 1974).

En esa misma década, la crisis del petróleo fue la primera señal de que el proceso de expansión estatal resultaba excesivo y de que eran necesarias nuevas fórmulas de organización social y política. La crisis de la deuda confirmó esta advertencia de manera patética, originando duras críticas acerca del enorme alcance que había adquirido el papel del Estado. A partir de ese punto de inflexión, comenzó a invertirse una tendencia histórica que llevaba dos siglos y que daría lugar a la demarcación de nuevas fronteras entre la sociedad y el Estado.

#### Crisis y culpables

No es extraño que el debate sobre el rol apropiado del Estado emerja, cada vez que las sociedades atraviesan crisis profundas. La sociedad necesita hallar a los responsables de las crisis, aun cuando a menudo sólo logre identificar chivos expiatorios. Una sociedad en crisis muestra, por lo general, signos de desintegración. En la medida en que el Estado constituye el principal factor articulador de la sociedad, esos signos de ruptura cuestionan su capacidad para desempeñar este fundamental papel integrador.

En última instancia, la crisis involucra a un modelo global de organización social que resulta inadecuado para sostener un proceso de desarrollo económico que tome en cuenta, mínimamente, criterios de equidad. En la medida en que el producto bruto interno se estanca o decrece y la desigualdad social se acentúa, las instituciones económicas y políticas



comienzan a ser observadas críticamente y los principales actores comienzan a buscar claves conducentes a modos más racionales de asignar recursos y de gestionarla actividad social. Esta necesidad se vuelve más acuciante cuando la "brecha de gestión" deteriora la gobernabilidad de la sociedad y amenaza la propia continuidad de la democracia.

Bajo esta circunstancia, la atención se traslada al Estado como principal factor contribuyente de la crisis. Gigantismo, hipertrofia, macrocefalismo entre otras expresiones, comienzan a ser utilizadas para referirse a esta aparente sobre expansión de la intervención estatal que, en la medida en que malgasta recursos productivos e interfiere la libre voluntad de actores privados (y públicos), tiende a suboptimizar la asignación, a distorsionar la división social del trabajo y a disipar los beneficios del irrestricto funcionamiento del mercado en el que debe basarse el capitalismo.

Quién debe estar a cargo y controlando qué se convierte en la nueva preocupación y en el meollo del debate político. El objetivo pasa a ser la fijación de un nivel más bajo y un alcance más estrecho de la intervención del Estado, a despecho de otros posibles costos sociales que puedan surgir en el proceso. Hallado el culpable de todos sus males, y sacrificado en el altar del ajuste estructural, la sociedad puede ahora dedicar sus energías a crecer sin el tutor asfixiante de un aparato que consumía sus recursos y coartaba su iniciativa con el único objetivo de sobrevivir y agrandarse.

Pero, ¿se habrá identificado al verdadero responsable? De no ser así, es lícito suponer que quienes realmente dieron origen a la hipertrofia estatal continuarán operando, anónimamente quizás, bajo otros ropajes, es decir, si los "culpables" siguen sueltos, es posible que reaparezcan y continúen utilizando mecanismos (Vg., gestión de negocios, golpes de mercado) conducentes a la obtención de diversos privilegios que impliquen transferencias indeseables de ingreso o recortes a los grados de libertad de terceros. Entre ellas, la socialización de deudas, la obtención de subsidios o la creación de monopolios u oligopolios en la producción de bienes o provisión de servicios.

Resulta ingenuo suponer que las tendencias "expansivas" del Estado fueron el resultado natural de alguna cualidad partenogenética de su aparato institucional. En todo caso, como ocurre con la gran mayoría de los seres vivos, para procrear instituciones burocráticas también se requiere un "partenaire". En este sentido, el aparato estatal que se ha desarrollado hasta nuestros días, no ha sido más que la cristalización institucional de sucesivos maridajes consumados entre el Estado y ciertos sectores de la sociedad. El aparato resultante es fruto de decisiones adoptadas por funcionarios políticos y también por burócratas a través de complejas relaciones de subordinación, de clientelismo o de tutela, con múltiples actores de la sociedad civil. Las consecuencias de estas decisiones fueron esas sucesivas capas geológicas de organismos y funciones a veces en promiscua convivencia que pueden advertirse en cualquier burocracia cuando un corte transversal pretende desvelar su esencia y racionalidad.

Por lo tanto, no existe ni ha existido una voluntad expansiva del Estado con independencia de la voluntad de quienes lo han conducido, colonizado o explotado en su beneficio. Y, sin embargo, los que hoy propician retóricamente su encogimiento son los propios sectores que casi siempre fueron sus principales beneficiarios. En su discurso, los motes "Estado empresario" y "Estado empleador" simbolizan la hipertrofia y el gigantismo. "Olvidan" agregar que los Estados contratista, comprador y subsidiados, otras de las caras de este, fueron tanto o más responsables de esa expansión. Obviamente, sólo a través de ciertas formas de influencia o control ejercidas por dichos sectores, pudieron desarrollarse estas otras formas de intervención estatal que acabaron engrosando sus instituciones y sus recursos...



## Las reglas del juego

La novedad actual de este ataque frontal contra el Estado no debe hacernos olvidar que tal cuestionamiento no es nuevo y que puede rastrearse hasta sus orígenes. De hecho, surgió apenas iniciado el proceso formativo del Estado y con escasas variantes, se prolongó hasta la actualidad. En nuestro propio país, cuando el Estado nacional comenzaba a consolidarse, el presidente Juárez Celman ya advertía sobre su pésimo desempeño como administrador. Un siglo antes, de Gournay y había acuñado el término "burocracia" para referirse al surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios para quienes la tarea de gobernar se había convertido en un fin en sí mismo. Algunas décadas más tarde, Marx se referiría a esa capa parasitaria de funcionarios que promovieron su propio interés en el proceso de satisfacer privilegiadamente los intereses de la burguesía; y ya, en este siglo, el marxismo debatió durante largo tiempo el carácter clasista de la burocracia (Vg. Lefort, 1984).

Puede advertirse que estas críticas de izquierda y de derecha destacaban, en realidad, dos fenómenos diferentes: por una parte, el impacto de la organización estatal sobre la estructura de poder de la sociedad moderna: y, por otra, la índole de su función social, es decir, su capacidad y sus posibilidades de servir a objetivos de interés general (Oszlak, 1976, 1984). En otras palabras, el temprano cuestionamiento del Estado tuvo dos fundamentos diferentes. El más explícito consistió en declarar como ocurre actualmente la incompetencia del Estado para la gestión de los asuntos sociales, y su menor productividad y eficiencia frente a otras instancias de gestión. El menos visible fue el cuestionamiento del poder adquirido por el mismo frente a otros actores sociales.

Análíticamente aparecen entonces dos formas de articulación entre la esfera pública (estatal) y la privada (social): 1) una articulación "horizontal" o funcional, relativa al particular esquema de división del trabajo para la gestión social que se establece históricamente entre el Estado y la sociedad; y 2) una articulación "vertical" o jerárquica, relativa al particular esquema de relaciones de poder entre ambas esferas.

En la articulación "funcional" se define qué esfera se ocupa de cuáles aspectos de la gestión global de la sociedad, en función de la agenda de cuestiones vigente (Oszlak y O'Donnell, 1976). En la articulación "jerárquica", se dirime quién define los contenidos de la agenda y emplea los recursos de poder requeridos para ejecutar las decisiones tomadas respecto a las cuestiones que integran dicha agenda. Ambas formas de articulación apuntan a satisfacer un presupuesto básico sobre el que se funda el sistema capitalista: la recreación permanente de condiciones de orden y estabilidad en las cuales puedan desarrollarse las fuerzas productivas.

Si la suerte del capitalismo y de los diferentes sectores sociales dependiera únicamente de la armonía y eficacia con que se establecen estos dos tipos de articulaciones, probablemente la historia no estaría plagada de crisis y de convulsiones. Es en una tercera articulación entre Estado y sociedad, que denominaré "material", donde surge el conflicto fundamental y se desarrolla la lucha política: en los términos de Lasswell, es donde se decide "quién recibe qué, cuándo, y cómo".

La particular modalidad de articulación "material" define la distribución del excedente social, es decir, quiénes ganan y quiénes pierden. Es en este plano donde se concreta la situación relativa de los diferentes sectores sociales en términos de ingreso y de riqueza y donde ocurren las transferencias de unos sectores a otros. Y es este, también, el lugar donde el Estado, en el ejercicio de su potestad fiscal, expropia recursos materiales a la sociedad para cumplir con su parte en el vigente esquema de división del trabajo, asumiendo en tal carácter el papel de un demandante más en la distribución del excedente.



El ejercicio de la potestad fiscal es, en parte, el aspecto presupuestario, la contratara material de la agenda de cuestiones que debe resolver el Estado. Pero es algo más es también la posibilidad de equilibrar, a través de la redistribución de recursos materiales, la inherente inequidad del sistema capitalista.

Sin duda, las tres formas de articulación descritas se hallan interrelacionadas de maneras muy complejas. Desvelar sus particulares configuraciones es empezar a comprender no sólo la naturaleza del Estado o los alcances de su intervención, sino también el modo de distribución del excedente social y los efectos que ambos factores producen sobre la relación de fuerzas entre sociedad y Estado. Por ejemplo, podría suponerse que una mayor intervención y una mayor apropiación de excedentes deberían corresponderse con un mayor poder del Estado, aun cuando esta hipótesis requeriría algunas precisiones.

Teóricamente, en una sociedad democrática el poder reside en la sociedad. La ciudadanía, a través de la representación política, inviste de autoridad a quienes asumen la responsabilidad de la gestión de los asuntos sociales, de modo que formalmente los mandantes son los ciudadanos. Esto, como es sabido, no expresa la real relación de fuerzas que muestra la experiencia histórica, Por lo general, ha sido el Estado quien ha subordinado a la sociedad. Un Estado, claro está, expuesto en grados diversos a la acción, presión o demanda de ciertos sectores sociales, cuya capacidad de acceso y penetración ha estado asociada generalmente al control de cuantiosos recursos económicos. A veces, esos sectores llegaron a colonizar y apoderarse virtualmente de determinadas instituciones estatales clave. En otras ocasiones, escasas por cierto, el Estado consiguió cierto grado de "autonomía relativa", sustrayéndose a esas influencias. Y no pocas veces, como ocurriera con los autoritarismos militares, ha sido la corporación armada uno de los sectores del propio aparato estatal la que se apropió de los instrumentos de dominación del Estado e impuso su poder discrecional sobre la sociedad, con mayor o menor grado de autonomía respecto a otros actores.

El acceso privilegiado o control por parte de esos sectores (fundamentalmente) económicos, generó un mecanismo singular; una parte considerable de la actividad del Estado y de los recursos extraídos por el mismo de la sociedad, fue redistribuida en beneficio de esos sectores dominantes. En estos casos, las interfases jerárquica, funcional y material tuvieron una clara vinculación recíproca. A una configuración de poder donde primaban ciertos sectores de la sociedad sobre el Estado, correspondió generalmente determinados sesgos en la función de objetivos del Estado y una redistribución de recursos de unos sectores hacia otros, el Estado se limitó a crear la función (Vd. promoción industrial, control de importaciones) y a obtener y transferir los recursos hacia los sectores beneficiados por las políticas implícitas en esas áreas de intervención.

De aquí se deducen las reglas del juego básicas que han gobernado, históricamente, las articulaciones entre la sociedad y el Estado. En la triple relación establecida entre ambas esferas, la articulación jerárquica ha sido siempre la determinante, ya que la acumulación de poder es al mismo tiempo, condición, de posibilidad para la fijación de agendas (v. gr. qué asuntos deben problematizarse socialmente), para la toma de posición frente a las mismas (qué políticas deben adoptarse a su respecto) y para la extracción y asignación de los recursos que posibilitarán su resolución (quiénes ganan y quiénes pagan los costos). Cualquier cambio en una de estas interfases modifica a las demás. Por ejemplo, una reducción de la intervención estatal en un área determinada reduce automáticamente la pretensión del Estado de apropiarse de los recursos que demandaría la correspondiente gestión, lo cual disminuye a su vez su participación en el excedente social y, seguramente, su poder frente a la sociedad (o, al menos, frente a algunos de sus sectores). Un menor poder del Estado debilita su capacidad de fijar extraer recursos. Y así sucesivamente.



conocer que en o quiénes lo controlan. Desde un extremo utópico de plena soberanía ciudadana a través de una representación genuina y equilibrada de los diferentes intereses sociales, hasta otro extremo de absoluta subordinación del aparato estatal a los designios de una determinada corporación, sector o grupo económico, la realidad exhibe múltiples situaciones intermedias. Como ha sugerido hace mucho tiempo Fernando H. Cardoso, las articulaciones de poder que se establecen entre Estado y sociedad toman la forma de "anillos burocráticos" En cada uno de estos anillos, una agencia estatal establece una relación clientelística con un determinado grupo de interés. Puede suponerse que cuanto mayor es el número de anillos y más equilibrados los recursos de poder que pueden movilizarse en cada uno de los mismos, más pareja será la relación de fuerzas entre diferentes sectores sociales y más adecuados la representación política.

En cambio, si el Estado abandona o reduce ciertas áreas de actividad y transfiere otras, muy significativas, a sectores económicos altamente concentrados, es muy probable que la relación entre "anillos burocráticos" sea muy diferente. Sobre todo, si la renuncia del Estado al desempeño de sus funciones tradicionales no va acompañada de la sustitución de esos roles por otros, diferentes en su naturaleza pero extremadamente relevantes para evitar que la nueva situación deje inerte a la sociedad frente al poder discrecional de un verdadero "Estado privado". Por ejemplo, si al renunciar a su papel productor, el Estado no refuerza al mismo tiempo su capacidad regulatoria sobre la actividad transferida.

En ausencia de esa capacidad, el círculo vicioso se realimenta y el desmantelamiento del Estado se acentúa. Un Estado desmantelado es un ámbito propicio para que su función moderadora de los excesos e insuficiencias del mercado, sea fácilmente subvertida en provecho de clientelas corporativas tutelares, de grupos funcionales privilegiados o de ocasionales parásitos que medran cuando en presencia de un sector público debilitado la prebenda y la corruptela se enseñorean. Esta no es una afirmación retórica, La confirma el propio Michel Camdessus, titular del F.M.L, cuando afirma en un lenguaje aun más rotundo que "el mercado al comienzo contiene mil .formas de abuso, es la mafia, el triunfo de los astutos o de los traficantes de influencias".

#### Las formas de la reforma

Si el análisis sobre las reglas del juego que gobiernan las relaciones entre el Estado y la sociedad resulta aceptable, podrá convenirse que la simple reducción del aparato estatal no conduce necesariamente a su fortalecimiento. Este resultado sólo puede conseguirse si, junto con la redefinición del papel estructura y dotación del Estado, se promueven medidas de reforma administrativa en el sentido clásico del término.

Sin embargo, mucho se habla hoy de la reforma del Estado y poco de la reforma administrativa. Es como si esta última, materia excluyente en la literatura y en la acción transformadora del Estado hasta hace sólo una década atrás, hubiera sido barrida de la superficie por la embestida de los nuevos *luddites* antiburocráticos.

La reforma del Estado es, al mismo tiempo, un concepto más abarcativo y más restringido que el de reforma administrativa. Este ha sido siempre un proceso fundamentalmente intraburocrático, consistente en intentos deliberados de mejoramiento de uno o más aspectos de la gestión pública la composición o asignación de sus recursos humanos, la racionalidad de sus normas y arreglos estructurales, la obsolescencia de sus tecnologías, el comportamiento de su personal, etc.

Sin duda, la reforma del Estado mantiene algunas de estas preocupaciones, agrega otras, pero abandona unas cuantas. En este último sentido, su alcance es más limitado, ya que el cambio intraburocrático se convierte en un aspecto parcial y. en buena medida, subordinado



de la estrategia de reforma. De hecho, la mayoría de los blancos usuales de la reforma administrativa son soslayados o postergados hacia un futuro indefinido. El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales.

La transformación de las relaciones entre Estado y sociedad implica una externalización de la reforma. Esta deja de consistir en un proceso principalmente intraburocrático, como ocurre con el mejoramiento administrativo, y pasa a ser, esencialmente, un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas. El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudican nuevos roles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del Estado.

Por lo tanto, sería incorrecto referirse a la reforma estatal como un proceso confinado al aparato del Estado, que pretende su mejoramiento tecnológico. Este componente interno de la reforma se halla subordinado al objetivo principal de modificar las reglas del juego entre los sectores público y privado. Ello es el resultado natural de redefinir roles y fronteras: si la reforma del Estado significa, en primer lugar, entregar funciones a otros actores sociales o sujetar crecientemente las relaciones sociales a las fuerzas del mercado, los aspectos relativos al "recorte" y la "prescindibilidad" que componen el ejercicio resultan equivalentes a la extracción, asepsia y sutura de los órganos operados que sigue a una cirugía mayor. El paciente o lo que queda de "él" se ve sujeto a un tratamiento de terapia intensiva en lugar de ser atendido por dietólogos, dermatólogos o psicoanalistas. Estos últimos podrían ser llamados a su debido tiempo..., si el paciente sobrevive.

Tal como se la practica actualmente en los contextos nacionales más diversos, la reforma del Estado reconoce tres momentos secuencialmente vinculados por la necesaria precedencia técnica de sus respectivos objetivos. En primer lugar, la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional; y por último, el recorte de su dotación de personal. En la República Popular China han elevado esta secuencia a la categoría de principio: se la conoce como el "Plan de la Triple Decisión" o el "Principio de las Tres Fijaciones"<sup>5</sup>. En otros contextos tan diversos como Honduras, Uganda o Gran Bretaña, no se le otorga un nombre específico pero se comparte una similar visión sobre la máxima prioridad actual de este "principio".

Cada uno de estos momentos o aspectos admite diversas modalidades de instrumentación. Comencemos por el primer aspecto. Existen al menos cuatro tipos de medidas a las que habitualmente se apela para reducir el alcance de la intervención del Estado y modificar consecuentemente su papel en la gestión de la sociedad. Se trata de la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización. No es éste el lugar para embarcarnos en una discusión conceptual sobre estos procesos ni en una revisión de la experiencia de su aplicación en casos concretos. Su consideración, en este contexto, tiene como único objeto analizar en qué medida sirven al propósito de minimizar al Estado y modificar el espectro de sus vinculaciones con la sociedad.

Tomado en su conjunto con la posible excepción de la descentralización, este cuarteto de medidas reivindica la superioridad del mercado sobre el Estado, como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en una sociedad. La privatización supone "descargar" al Estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes o servicios. Dependiendo del carácter que asuma (por ejemplo, privatización total, periférica, de la gestión) el Estado puede conservar grados variables de responsabilidad en el financiamiento o la regulación de renunciar a todo tipo de injerencia en el respectivo de la estrategia de reforma. De hecho, la mayoría de los blancos usuales de la reforma administrativa son soslayados o postergados hacia un futuro indefinido. El meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales.

La transformación de las relaciones entre Estado y sociedad implica una externalización de la reforma. Esta deja de consistir en un proceso principalmente intraburocrático, como ocurre con el mejoramiento administrativo, y pasa a



ser, esencialmente, un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas. El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudican nuevos roles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del Estado.

Por lo tanto, sería incorrecto referirse a la reforma estatal como un proceso confinado al aparato del Estado, que pretende su mejoramiento tecnológico. Este componente interno de la reforma se halla subordinado al objetivo principal de modificar las reglas del juego entre los sectores público y privado. Ello es el resultado natural de redefinidores y fronteras: si la reforma del Estado significa, en primer lugar, entregar funciones a otros actores sociales o sujetar crecientemente las relaciones sociales a las fuerzas del mercado, los aspectos relativos al "recorte" y la "prescindibilidad" que componen el ejercicio resultan equivalentes a la extracción, asepsia y sutura de los órganos operados que sigue a una cirugía mayor. El paciente o lo que queda de "él" se ve sujeto a un tratamiento de terapia intensiva en lugar de ser atendido por dietólogos, dermatólogos o psicoanalistas. Estos últimos podrían ser llamados a su debido tiempo..., si el paciente sobrevive.

Tal como se la practica actualmente en los contextos nacionales más diversos, la reforma del Estado reconoce tres momentos secuencialmente vinculados por la necesaria precedencia técnica de sus respectivos objetivos. En primer lugar, la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional; y por último, el recorte de su dotación de personal. En la República Popular China han elevado esta secuencia a la categoría de principio: se la conoce como el "Plan de la Triple Decisión" o el "Principio de las Tres Fijaciones"<sup>5</sup>. En otros contextos tan diversos como Honduras, Uganda o Gran Bretaña, no se le otorga un nombre específico pero se comparte una similar visión sobre la máxima prioridad actual de este "principio"

Cada uno de estos momentos o aspectos admite diversas modalidades de instrumentación. Comencemos por el primer aspecto. Existen al menos cuatro tipos de medidas a las que habitualmente se apela para reducir el alcance de la intervención del Estado y modificar consecuentemente su papel en la gestión de la sociedad. Se trata de la privatización, la desmonopolización, la desregulación y la descentralización. No es éste el lugar para embarcarnos en una discusión conceptual sobre estos procesos ni en una revisión de la experiencia de su aplicación en casos concretos. Su consideración, en este contexto, tiene como único objeto analizar qué medida sirven al propósito de minimizar al Estado y modificar el espectro de sus vinculaciones con la sociedad.

Tomado en su conjunto con la posible excepción de la descentralización, este cuarteto de medidas reivindica la superioridad del mercado sobre el Estado, como mecanismo para optimizar la asignación de recursos en una sociedad. La privatización supone "descargar" al Estado de la responsabilidad de producir directamente ciertos bienes o servicios. Dependiendo del carácter que asuma (por ejemplo, privatización total, periférica, de la gestión) el Estado puede conservar grados variables de responsabilidad en el financiamiento o la regulación de todo tipo de injerencia en el respectivo



En cualquier caso, la privatización supone limitar el alcance o modificar la naturaleza de papel del Estado en la gestión de los asuntos sociales. Correlativamente, aumenta el campo de acción de ciertos actores sociales en dicha gestión y, por lo tanto, produce una serie de consecuencias sobre las relaciones de producción, la legitimidad de los dominios público y privado o el poder relativo de diferentes actores sociales y estatales.

Naturalmente, la simple transferencia de empresas o servicios al sector privado no asegura de manera automática que el mercado ajustará más eficientemente las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores. Cuestiones tales como la creación de monopolios naturales en manos del sector privado; el debilitamiento de la capacidad de regulación y control del Estado sobre las actividades privatizadas; la formación de grandes conglomerados empresariales y su consecuente impacto sobre la estructura de producción y las relaciones de poder entre Estado y corporaciones, la subordinación del interés social a criterios de rentabilidad empresarial, o la situación de la fuerza de trabajo desplazada del empleo público y no absorbida por la empresa privada, están comenzando a nutrir la agenda del Estado precisamente cuando menor es su capacidad para resolverlas.

Como en el caso de la privatización, la discusión sobre los dominios legítimos de decisión política y de gestión pública se remonta muy atrás en la historia. El propio proceso de formación estatal fue, en buena medida, una larga lucha por imponer a sociedades fundadas en tradiciones localistas y autonómicas, una nueva instancia jerárquica de articulación social, con el correspondiente desplazamiento de los centros de poder.

La descentralización política y administrativa no implica, en principio, una retirada del Estado seguida por la ocupación de espacios de decisión y gestión por la sociedad, como ocurre con la privatización. Pero sí supone un achicamiento del Estado nacional y una correlativa expansión de los estados locales que asumen las funciones descentralizadas, a lo cual debe agregarse por lo general una mayor presencia de la sociedad local en los procesos de decisión, gestión o control vinculados con estas funciones.

Las tendencias hacia la descentralización política y administrativa han ganado nuevo ímpetu con la ola democratizadora que tiene lugar en diversas partes del mundo. La descentralización aumenta las oportunidades para que los ciudadanos ejerciten su derecho a intervenir y decidir en los asuntos locales que afectan su vida cotidiana. Cualquier evaluación de estas experiencias debe establecer, entre otras cosas, en qué medida la descentralización supone una legítima devolución de poderes a instituciones locales y sus bases sociales; quiénes (es decir, qué sectores, organizaciones, usuarios) resultarán positiva o negativamente afectados por este proceso; cuál es su respectiva base de recursos (por ejemplo, bienes y servicios, coerción, información, ideología) y cuáles las perspectivas de su utilización; en qué medida es posible o esperable la participación ciudadana en la gestión pública o en el control de la misma; cuál es el papel reservado a aquellas instituciones que resultan excluidas de la ejecución directa de las funciones descentralizadas; o cuánto más consolidado estará el sistema institucional global una vez completada la descentralización.

La desmonopolización no implica, en sí misma, una reducción del alcance de la actividad estatal, pero normalmente conduce a este resultado en la medida en que la competencia privada disminuye la demanda de bienes producidos o servicios prestados por el Estado. En ciertos casos la desmonopolización se vincula con la privatización de empresas públicas que previamente funcionaron como monopolios estatales. En la Argentina, por ejemplo, la privatización de canales de televisión de propiedad estatal también significó una forma de desmonopolización en tanto se diversificó la propiedad privada de los distintos canales. Sin embargo, la venta de la empresa telefónica estatal, que constituía un monopolio, creó de hecho dos casi monopolios territorialmente delimitados, cuyo control pasó a ser ejercido por dos



empresas estatales extranjeras, sin el contrapeso de un marco regulatorio adecuadamente administrado por el Estado nacional.

La desregulación, cuarto miembro del cuarteto, comparte con sus congéneres el mismo propósito de limitar la intervención estatal. Pocas son las áreas de la actividad privada y pública que no están alcanzadas por alguna forma de regulación estatal. El reconocimiento de un sindicato o partido político, la expedición de un pasaporte, la aprobación de una localización industrial, la autorización de exportaciones, la comercialización de medicamentos, la habilitación de una vivienda entre otros miles de gestiones han pasado a ser funciones propias y legítimas del Estado en casi todas partes. La regulación estatal ha intentado, por lo general, reducir la entropía potencialmente generada por comportamientos individuales no siempre compatibles con criterios de convivencia civilizada o equidad social.

Pero la actividad reguladora del Estado no sólo alcanzó a la actividad social. El propio funcionamiento de su aparato institucional fue objeto de profusas regulaciones que intentaron controlar los potenciales desvíos en el comportamiento esperado de sus instituciones. En muchos casos, ello condujo al inmovilismo, la burocratización o la búsqueda de mecanismos de ilusión normativa que, a su vez, contribuyeron a la ineficiencia o irracionalidad de la gestión pública.

En la actualidad, la desregulación apunta tanto al ámbito privado como al estatal. Pero a los efectos de nuestro análisis, es importante diferenciar estos procesos. La desregulación de la actividad social conlleva una lisa y llana supresión de funciones y, eventualmente de organismos estatales responsables de elaborar, aplicar o controlarlas regulaciones. Al mismo tiempo, aumentan los grados de libertad de los actores sociales antes alcanzados por tales regulaciones, lo cual puede reconducir a una ampliación de los márgenes de actividad privada. No es éste necesariamente el caso de la desregulación intraburocrática, ya que las instituciones estatales liberadas de sus restricciones operativas, podrían llegar a incrementar substancialmente sus niveles de actividad.

Pero además, cabe observar un importante cambio cualitativo. Aun cuando esta segunda forma de desregulación no implique una reducción sino un aumento de la presencia estatal en el conjunto de la actividad social, es posible que las relaciones entre esas instituciones y sus clientelas sufran cambios significativos. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando la desregulación supone introducir en la gestión pública criterios y prácticas de funcionamiento propios de la empresa privada: libre contratación de personal y negociación laboral, mecanismos de compras y suministros menos estrictos, fijación de tarifas o aranceles retributivos; capacidad de decisión sobre inversiones, nuevas líneas de actividad, constitución o adquisición de filiales, etc.

El segundo aspecto de la reforma (o "fijación", según los chinos) es la racionalización de las estructuras organizativas del Estado. Esta es una antigua preocupación de la reforma administrativa clásica, acostumbrada a expresar muchas de sus recomendaciones bajo la forma de "cambios en los organigramas". Hoy ya no se trata de un ejercicio de "arquitectura organizacional", destinado a mejorarla coherencia o funcionalidad de determinados arreglos estructurales sino, principalmente, de desguace y demolición de viejas construcciones burocráticas.

Cuando no puede apelarse a la privatización o a la transferencia de organismos a jurisdicciones, menores la contracción del aparato estatal toma a veces la forma de eliminación lisa y llana de ministerios, secretarías o subsecretarías; En ciertas ocasiones, se reduce en cambio el número máximo de unidades que debe existir en cada nivel de las organizaciones estatales (Vg. subsecretarías, direcciones, gerencias). Otras, se contrae la pirámide institu-



cional, es decir, se suprimen niveles jerárquicos reduciendo el número de eslabones en la cadena de mando (Vg.subgerencias, divisiones).

Una característica bastante habitual en estos casos es la adopción de medidas inespecíficas, es decir, de alcance generalizado para todo el sector público. Muchas veces, la decisión se adopta por ley o por decreto, fijando plazos perentorios para que los organismos adapten sus estructuras a la nueva normativa. Pero la aplicación de normas uniformes a un conglomerado de instituciones esencialmente diferentes, no constituye necesariamente un criterio técnico aconsejable. Sobre todo, cuando se establecen en forma precipitada, sin disponerse de los tiempos necesarios para analizar la razonabilidad de otras opciones y su impacto sobre la gestión. A menudo, este estilo decisorio, donde la compulsión a actuar desestima la comprensión del fenómeno sobre el que se pretende actuar, da lugar a arreglos institucionales que pueden terminar esterilizando o tomando inviable la gestión misma.

Algo parecido ocurre con el tercer aspecto, o sea, la reducción de las plantas de personal. También en este caso, se tiende a aligerar las dotaciones apelando a medidas heroicas para que el sector público pueda desprenderse de la mayor cantidad de funcionarios en el menor tiempo posible. La redefinición (estrechamiento) del papel del Estado y la consecuente contracción de su aparato institucional, proporcionan una justificación indiscutible bajo las nuevas circunstancias, sobra personal.

Las formas que adopta esta política de reducción, del empleo público son múltiples, oscilando desde la prescindibilidad, el pase a disponibilidad o el retiro voluntario hasta modalidades menos explícitas de desestímulo al ejercicio de la función pública tales como la progresiva disminución de los salarios reales o la contracción de la estructura de remuneraciones.

Aspectos tales como el análisis de costo-beneficio de estas políticas, su impacto. Financiero, efectos sobre el mercado laboral, terciarización de la fuerza de trabajo, abandono del sector público por parte de los recursos más calificados, consecuencias sobre la "función de producción" y sobre la capacidad del Estado para producir bienes, servicios o regulaciones de la actividad social, son prácticamente ignorados. .

Estos breves comentarios sobre los procesos en curso en casi todas partes, sugieren un patrón común: la reforma del Estado debe estar guiada -primero, y principalmente hacia la redefinición de las fronteras entre la actividad pública y privada, limitando el alcance de la intervención estatal. Una vez establecido el rol apropiado del Estado en cada esfera de actividad, el tamaño y composición de su aparato deber ser reducido en consonancia. Finalmente, dado que un sector público que se encoge requiere menos personal el paso siguiente y final de la estrategia de reforma debe ser la prescindibilidad de personal.

Podría aducirse, sin embargo, que en muchos países se han puesto en marcha programas que no pueden categorizarse fácilmente dentro de este patrón rígido. Por cierto, la capacitación de funcionarios, la simplificación de normas y procedimientos, el desarrollo de equipos y sistemas informáticos o la introducción de "nuevas tecnologías de gestión, son todavía el blanco de muchos esfuerzos. El punto a destacar es que la aplicación de estos instrumentos convencionales de reforma administrativa sé ha visto superada por la obsesión de construir un Estado mínimo o "modesto" como lo denomina Crozier. "Menos" ha adquirido una connotación mucho más positiva que "mejor", o más bien, "menos" se ha convertido en un prerrequisito de "mejor" como el tiempo es por lo general escaso, las mejoras son mucho más difíciles de lograr que las reducciones (o incluso drásticas amputaciones) del aparato estatal. Los "cirujanos del Estado han reemplazado a los más tradicionales "pediatras" administrativos.

¿Estaremos asistiendo; acaso, al "fin de la reforma administrativa" por la vida de la virtual



desaparición de su objeto? ¿Es la "reforma del Estado" incluyendo su replanteo de fronteras y sus consecuencias institucionales- la respuesta definitiva a la inoperancia del sector público? ¿Es ésta una manifestación más del controvertido "fin de la historia"? ¿O estamos simplemente en presencia de un paradigma funcional para la coyuntura, de un modelo homogéneo destinado a ser reemplazado una vez que se adviertan sus drásticas ya veces funestas consecuencias sobre la gobernabilidad y la convivencia social?

Los aprendices de brujo

Hace dos décadas, cuando todavía el capitalismo y el socialismo competían por imponer sus respectivas modalidades de organización política y económica; el capitalismo y el socialismo de Estado constituían la forma "híbrida" dominante en el escenario mundial. Desde el punto de vista de la equidad, se aludía al "capitalismo social" o al "Estado de bienestar" para caracterizar una forma particular de desarrollo capitalista que aseguraba una mejor distribución del ingreso y una mayor atención por el Estado de las necesidades sociales básicas.

Hoy en día, con el derrumbe de los "socialismos reales, el campo capitalista contrapone los modelos "neoamericano" y "renano" (Albert, 1992), o de "capitalismo individualista" y "colectivista" (Thurow, 1992), para aludir a las lógicas parcialmente antagónicas de un mismo capitalismo. Se trata de un debate restringido al ámbito del Primer Mundo; en el cual la ley del ajuste estructural no ha llegado a aplicarse con la profundidad ni los costos sociales que caracterizan a su periferia.

En relación a los países capitalistas menos desarrollados, nos advierte que las conceptualizaciones alternativas de las viejas teorías de la modernización y la dependencia ya no resultan suficientes, y que hay que considerar estrategias múltiples de modernización, es decir, modelos muy diversos para alcanzar una fórmula económicamente viable y social-mente ética entre crecimiento de las opciones y equidad en la asignación de las mismas.

Un denominador común de estos diferentes modelos es el grado en que los mismos admiten o no el paradigma dominante de lo que se ha dado en denominar la "reforma económica" eufemismo de una forma de liberalización consistente en reducir y redefinir el papel del estado a fin de permitir que los mercados operen con menores controles gubernamentales.

Si existe un enfoque distintivo y aceptado para comprender la reforma económica, se trata de la concepción intelectual elaborada a fines de los 70 por el FMI y el Banco Mundial alrededor de los conceptos de estabilización y ajuste. Por lejos, estos conceptos integran el marco analítico más ampliamente aceptado y empleado en todo tipo de países y regiones (Nelson, 1989, 1990). Sin embargo, la secuencia de dos pasos que propone "estabilización-ajuste", no es sino una versión actualizada de la vieja noción de "orden" que posibilitó durante el siglo pasado, el proceso de construcción de los Estados nacionales. Un orden visto como necesario para estabilizar las condiciones del contexto social en el que pudieran desarrollarse las fuerzas productivas, lo cual, en la concepción de la época, se expresaba en términos de "Progreso Indefinido".

Orden y Progreso, la clásica fórmula del credo positivista, sobrevivió a las sucesivas etapas de la expansión capitalista y se convirtió, de hecho, en una tensión permanente de su contradictorio desarrollo. Rebautizada sucesivamente como "seguridad y desarrollo" "estabilidad y crecimiento", llegó a nuestros días a expresarse en el discurso político como ajuste y revolución productiva", tal como ocurre en la Argentina de hoy.

Claro que estas metamorfoseadas versiones de una común necesidad histórica del capitalismo han tendido a perder, hoy en día, uno de sus términos: el progreso, desarrollo,



crecimiento o revolución productiva, según el lenguaje de cada tiempo. Así como el "orden" era visto como precondition del "progreso", hoy el "ajuste" también es considerado como tarea previa y "costo social" inevitable para alcanzar el crecimiento económico. El supuesto teórico, sujeto a comprobación empírica, es que si un país adopta políticas de estabilización y ajuste, restablecerá su proceso de desarrollo.

En la "década perdida" de los 80, esta proposición no pudo ser confirmada en la amplia mayoría de los países latinoamericanos, que vieron caer sus niveles de ingreso a valores incluso inferiores a los de comienzos de la década. En estos contextos, el carácter "indefinido" del progreso ha adquirido más un sentido de incertidumbre que de infinitud. Además, ha quedado comprobado que el ajuste puede sobrevivir al menos, por un tiempo más o menos prolongado sin su eterno compañero de fórmula, pero ello exige como condición reemplazarlo por los componentes coercitivo o ideológico de la dominación política... o por ambos.

En este sentido, aún algunos textos representativos del ajuste presentaban un saludable y equilibrado escepticismo sobre la visión inevitablemente sesgada que, en materia de políticas de ajuste, subyace a las posiciones de las agencias multilaterales y de los sectores de poder nacionales. De hecho, la evidencia empírica y las proposiciones teóricas que intentan vincular factores económicos y políticos que favorecen el ajuste y posterior crecimiento económico son, a lo sumo, preliminares y, por lo general, impredecibles en cuanto a explicar resultados se refiere.

Las condiciones económicas vigentes al comenzar la reforma económica, el timing político electoral, el papel de los sindicatos en la coalición gobernante, la calidad y el tamaño del sector público entre otros factores pueden afectar los resultados del ajuste. Más aún, la posibilidad de efectuar generalizaciones en esta materia se ve restringida por el carácter iterativo de las múltiples interacciones que tienen lugar entre estas variables.

Quizás por la teoría de las recetas o por la incertidumbre sobre sus efectos, las fórmulas en boga no han gozado de las preferencias de los hechiceros económicos en los países altamente industrializados. Debajo de las políticas de ajuste impuestas en el mundo subdesarrollado, subyace una concepción sobre el papel del Estado que contradice la práctica de la gestión pública en los países primermundistas o en la de aquéllos que aspiran a ubicarse en su entorno inmediato.

Algún autor ha señalado que las tendencias hacia el "retrenchment", el "Streamlining" y la privatización, no implican necesariamente una reducción de la presencia estatal en la vida social. Por el contrario, observa un continuado proceso de "estatización" de las sociedades occidentales, a despecho de la reducción que se está operando en el sector de propiedad estatal en países como Gran Bretaña, Canadá, Francia, Italia y Alemania (Chodak, 1989).

Se trata, en verdad, de un nuevo nivel de interdependencia entre organizaciones sociales y estatales, donde la presencia de estas últimas cobra una importancia decisiva. Entre los cambios a que alude el concepto de estatización utilizado, se cuenta la multiplicación de las funciones estatales, la imposición por el Estado de controles monopólicos sobre la gestión económica y la educación, la emergencia de economías mixtas que tienen a los dos sectores como protagonistas, la transformación de la estructura de estratificación, la difusión de una mentalidad burocrática y cambios en la estructura de los conflictos sociales. Si bien estos procesos se manifiestan con diferente intensidad y variadas formas en cada caso, la evolución- global produce una sociedad más controlada y regulada por el Estado.

En los Estados Unidos, el Estado continúa ejerciendo responsabilidades de gestión a través de la regulación directa e indirecta, mientras que en Europa, su rol se expresa principalmente a través de su participación accionar en una economía mixta. Además, las



investigaciones realizadas por el citado autor, demuestran que aun cuando los Individuos estén crecientemente guiados, por objetivos puramente privados, paradójicamente tienen una creciente expectativa de que el Estado los ayudará a alcanzar tales objetivos.

Por otra parte, el tan denostado "welfare state" sigue en pie, incólume en toda Europa, a pesar de la ofensiva desatada en casi todas partes (Baldwin, 1990); incluso en Gran Bretaña y en los Estados Unidos, el neoconservadurismo no condujo al desmantelamiento del Estado de bienestar sino al desarrollo de una sociedad de clases más estratificada, en la que se ha ido erosionando la solidaridad hacia los pobres y necesitados. En cambio, en países como Suecia y Austria, la social democracia ha encontrado dificultades para avanzar en la expansión del Estado de bienestar, pero sus conquistas básicas pudieron ser defendidas (Mishra, 1990). Un fenómeno similar se ha producido en Suiza (Klotí.1988). Como se ha señalado recientemente, en un sistema capitalista, la única alternativa estable al Estado de bienestar es la dictadura a la Pinochet (Dryzek, 1992).

Una mención aparte merecen los casos de Japón, Corea y, en general, los "Cuatro Tigres", donde a pesar de que el Estado no ha asumido un rol decisivo en la promoción del bienestar general de la población, continúa jugando un papel fundamental en el extraordinario desarrollo de sus economías. Su intervención a través de políticas que orientan la Inversión, la asignación de recursos y la competencia, han probado ser mucho más efectivas que lo que hubiera ocurrido bajo un sistema de libre mercado. El conjunto de incentivos, controles y mecanismos de diversificación del riesgo empresarial, que pueden reunirse bajo el rótulo común de una política industrial estratégica, es a su vez apoyada por arreglos políticos, institucionales y organizacionales, creados en el propio aparato estatal, en el sector privado y en el marco de su interfase (Wade, 1990); Amsden, 1989; de Ru, 1987; Gulati, 1992; Johnson, 1982). Como ha señalado un autor, todos los casos de industrialización tardía han estado asociados con un significativo grado de intervencionismo estatal (Onis, 1991).

Frente a esta variedad de experiencias, que contradicen la fórmula monocorde del "ajuste con reforma estatal, desarrollo postergado y, si es posible, rostro humano", cabe preguntarse si debe persistirse en una tarea puramente demoleadora del Estado o es hora de comenzar seriamente su reconstrucción.

¿Hipertrofia o deformidad del Estado?

Muchos de los programas de reforma del Estado encarados en nuestros países, al estar cegados por una lógica estrictamente reduccionista, han producido efectos devastadores sobre su capacidad de gestión. El adelgazamiento incontrolado de las plantas de personal ha agravado en muchas partes el clásico síndrome "sobra-falta" (sobre-abundancia de personal no calificado; ausencia de funcionarios en cargos críticos). A su vez, las reducciones producidas durante los últimos años en los presupuestos ejecutados, han afectado especialmente a las inversiones y gastos de funcionamiento. Esto significa que los agentes estatales disponen cada vez de una menor o más deteriorada infraestructura física (inmuebles, vehículos, maquinarias, equipos, instalaciones) y de menores recursos para cumplir con sus funciones cotidianas.

La ejecución de la mayoría de las políticas públicas depende de la adecuada combinación de una dotación de personal, infraestructura física y recursos financieros y tecnológicos. El lugar común, o el prejuicio, nos haría suponer que existe un sobredimensionamiento de los recursos/especialmente una dotación de personal superior a la técnicamente exigida por un desempeño eficiente de las funciones estatales. Lo que resulta menos obvio es que gran número de tareas no pueden cumplirse por falta de personal idóneo, o que existen unidades sometidas a una elevada carga de trabajo mientras otras, incluso en el mismo organismo, no desarrollan función alguna y mantienen sus recursos ociosos.



El diagnóstico ha privilegiado la hipertrofia del Estado más que su deformidad. Tal vez por sus efectos menos visibles, se ha minimizado la extraordinaria distorsión producida a través del tiempo, en la relación técnica existente entre los objetivos de las organizaciones estatales y la combinación de recursos necesarios para lograrlos. Las prescindibilidades, los retiros voluntarios, los congelamientos de vacantes, las restricciones a la inversión pública, las medidas de contención de gastos típicas en los programas de ajuste estructural han contribuido a encoger al Estado, pero en muchos casos, aumentaron simultáneamente su deformidad. Persona! supernumerario no calificado, escasamente, motivado y mayoritariamente ocioso, continúa poblando decrépitos despachos en los que la rutina desplazó definitivamente a la innovación, mientras que funciones verdaderamente relevantes, y a veces críticas, no pueden desempeñarse por falta de recursos humanos calificados o de recursos materiales indispensables".

Funciones tan heterogéneas como las de evaluación de propuestas de inversión en el marco de convenios bilaterales con países centrales, programación de compras y suministros de materiales, mantenimiento de rutas y vías ferroviarias, inspección y control de calidad en el embarque de productos de exportación supervisión del cumplimiento de convenciones colectivas de trabajo, investigación biotecnológica, análisis y asignación racional de los recursos forestales o pesqueros, evaluación del impacto de los regímenes de promoción industrial, control de medicamentos y tantas otras igualmente cruciales para dinamizar la actividad económica, asegurar el bienestar de la población y sostener la propia legitimidad de los gobiernos, se cumplen mal o no se cumplen. Se trata de funciones irrenunciables del Estado que ningún esquema de privatización o desregulación por más necesario que resulte puede sustituir.

Un capítulo aparte merece la inversión pública, que en países como Argentina ha caído en los últimos años a niveles inéditos. La tasa histórica del 20% ha disminuido en los últimos años a menos del 10%. Tal como lo revelan recientes estudios, esto significa falta de renovación de infraestructura básica (caminos, maquinarias, edificios escolares) y erosión de los recursos naturales (suelos, bosques nativos) de modo que el país es ahora 15% más pobre que en 1970.

No puede llamarse seriamente "modernización" o "transformación" del Estado a medidas que apuntan unívocamente a su contracción y ajuste extremos. Por lo general, tales medidas sólo consiguen desnaturalizar aun más la función de producción del Estado, es decir, le impiden adecuarla combinación de recursos requerida para el logro de sus fines y por lo tanto, reducen su capacidad institucional. Esta situación ha sido reconocida incluso por especialistas de las propias instituciones promotoras de los programas de ajuste estructural. Entre ellos, Tobelem (1991), quien sostiene que los planteadores de estos programas de ajuste no acuerdan generalmente suficiente atención a la capacidad institucional disponible en el conjunto de entidades responsables de su realización. O Israel (1990), otro funcionario del Banco Mundial, para quien el meollo es la calidad y no el tamaño del Estado.

Comprender las consecuencias de los procesos en curso es esencial para orientar la reforma del Estado. Es innegable que el rol, las estructuras y las dotaciones del sector público deben ser redefinidos. Pero ello no puede encararse desde la perspectiva de un modelo unidimensional, que privilegia exclusivamente el tamaño en desmedro de la calidad del Estado. No pongo en duda (de hecho, apoyo) la necesidad de que el Estado, "devuelva" a la sociedad muchas de las funciones oportunamente expropiadas o creadas con el apoyo o complicidad de esta última- para afrontar otras circunstancias históricas. También estoy de acuerdo en que esta redefinición de su rol supone ajustes en su estructura y dotación. Pero considero que tanto o más importante que combatirla hipertrofia es disminuir la deformidad Y que el camino para lograrlo es fortaleciendo y no demoliendo al Estado. Nadie defiende ya



la existencia de un sector público sobre expandido; pero lo contrario de "obeso" o "flácido" no es "raquítico". Para utilizar la feliz expresión de Roulet, lo que se requiere es un "Estado atlético".

#### De Goliath a David

A lo largo de este trabajo hemos podido apreciar que en la mayoría de los países se ha generalizado la sensación de que el sector público, sin perjuicio de cómo se lo mida o cuan modesto resulte en tamaño, se ha hecho demasiado grande (Fried, 1990).

La premisa de la que parten actualmente los reformadores es que se requiere cirugía mayor. Una vez más, como hace treinta años atrás, se ha incorporado a la agenda política la necesidad de una reforma institucional comprehensiva. Muchos de los problemas planteados y soluciones sugeridas son similares a través de una variedad de contextos políticos, económicos y culturales. Los esfuerzos incluyen tanto intentos de reformar el sector público como de redefinir la frontera entre el sector público y el privado (Olsen, 1989).

Como parte de lo que parecería ser un proceso pendular, ha comenzado a producirse una traslación de responsabilidades hacia el individuo, la familia, los círculos de amigos, las redes de patronazgo, las tribus, las asociaciones adscriptas, los grupos voluntarios y los de autoayuda, sustituyendo formas burocratizadas de Cooperación.

Lo que todavía no está claro es el estado de meta al que apuntan estos cambios. Hemos afirmado que lo que ahora se requiere es un "Estado atlético". Pero ¿en qué consiste? ¿Qué aspectos de su capacidad institucional deben fortalecerse? ¿Cuáles son las nuevas fronteras que debe acordar con la sociedad? ¿Deben estas fronteras limitarse al plano funcional (Vg. quién produce cuáles bienes y servicios socialmente deseables y con qué grados de libertad) o incluir, además, una redefinición del poder de cada esfera y del derecho a disponer del excedente social?

Al parecer, existe consenso en que las transformaciones deben ser drásticas. Algunos autores han llegado a proponerla necesidad de reinventar la función de gobernar, introduciendo el "espíritu empresarial" en la gestión pública (Osborne y Gaebler, 1992). Otros autores van más lejos todavía y pretenden reemplazar la dicotomía público-privado y aquellas distinciones basadas en el status legal de las organizaciones, por un marco conceptual "apropiado para la ecología más compleja de estos tiempos" (Bozeman, 1987). La variable clave sería "lo público" (publicness), definido como el grado en que una organización está afectada por la autoridad pública. La idea central es que todas las organizaciones son públicas y, en este sentido, el Estado tiene una influencia extensa, omnipresente, contextual. Mitchell (1991), a su vez, propone que en lugar de buscar una definición del Estado que demarque una nítida frontera con la sociedad, debemos examinar los procesos políticos detallados a través de los cuales se produce esta incierta, aunque poderosa distinción entre Estado y sociedad.

Para aludir a este nuevo rol que parece estar adquiriendo el Estado a medida que redefine sus relaciones con la sociedad, Lind (1992) ha desarrollado el concepto de "Estado catalítico" Para este autor, la crisis de lo que denomina el "Estado Integral" ha adquirido proporciones mundiales y su reemplazo por el Estado catalítico es inevitable.

Un Estado catalítico es aquel que en lugar de depender predominantemente de sus propios recursos, persigue sus objetivos actuando como un elemento dominante en coaliciones con otros Estados, instituciones transnacionales y grupos privados, sin renunciar a su identidad distintiva y a sus objetivos específicos. Al igual que un catalizador, esta clase de Estado busca ser indispensable para el éxito o dirección de coaliciones estratégicas particulares, permaneciendo a la vez sustancialmente independiente de otros elementos de la coalición, se trate de otros gobiernos, firmas o, en general, actores extranjeros o locales.



Las interpretaciones neoliberales sobre las tendencias en curso, no han conseguido captar este singular replanteo de las relaciones Estado-sociedad. No es necesario socialmente deseable que el Estado tienda a desaparecer 3 medida que resurge la sociedad, sea desde abajo, en la forma de movimiento populares o desde afuera, bajo la modalidad de corporaciones y mecanismos financieros globales. Si nos atenemos a la experiencia histórica, esta devolución de poder parece ser más circunstancial que estructural ya que no existe un conflicto intrínseco entre el poder estatal y la libertad de la economía y la sociedad civil.

Por lo tanto, la verdadera tendencia global que los liberales explican en términos de devolución da poder estatal a la sociedad, puede ser interpretada más apropiadamente como una reestructuración de las relaciones Estado-sociedad. Su principal efecto parece ser una creciente convergencia de Japón, Europa y los Estados Unidos hacia el modelo del Estado catalítico, situación que no se verifica necesariamente en los países más pobres o subdesarrollados.

Muchos de los actuales reformadores estatales no alcanzan a percibir la esencia de estas transformaciones y colocan el acento exclusivamente en el tamaño del Estado. Existen, al respecto, estudios concluyentes que demuestran que el tamaño y crecimiento de la burocracia en los países económicamente más avanzados ha sido mucho mayor que en los países en desarrollo (Rowat, 1988). Además, los datos disponibles tienden a relativizar el problema del tamaño del Estado. Un estudio comparativo de 115 países a lo largo de 20 años. (1960-1980) demuestra que: a) cuando creció el tamaño del Estado creció el PBI; b) también creció el producto bruto no-gubernamental; y c) el crecimiento de ambos factores fue mayor en países de menor PBI inicial (Ram, 1986).

Por otra parte, cuando se compara el tamaño del Estado en los países latinoamericanos con el alcanzado en los países industrializados, puede apreciarse que su dimensión resulta mucho menor, que su significación presupuestaria en los últimos años es persistentemente declinante y que su tasa de crecimiento se ha mantenido, en general, por debajo del crecimiento vegetativo de la población y de la fuerza de trabajo económicamente activa (Ozgediz, 1983). ¿Por dónde pasa entonces el eje del problema? ¿Se trata sólo de "achicar" el Estado o más bien, de "agrandar" su capacidad de gestión?

La respuesta más difundida ha sido privatizar todo lo posible aquello que hasta ahora había sido materia de gestión pública, sin realizar esfuerzos paralelos por "privatizar a los privados". Se tiende así a derribar al Goliath estatal sin sustituirlo por un David más pequeño pero fuerte. Es evidente que la transferencia de parcelas del sector público al sector privado no produce beneficios automáticos. Tampoco sustituye la intervención del Estado en los mismos campos de actividad transferidos. En el mejor de los casos, la privatización debe conducir a la regulación, especialmente cuando mayor sea la tendencia a involucrar al sector-privado en la formulación de políticas públicas (de Ru, 1990). Como afirma Wallis (1990), ' el papel del Estado como regulador de materias económicas tiende a adquirir mayor protagonismo, particularmente allí donde resulta claro que las actividades del sector privado han de tener gran efecto público.

Se ha observado acertadamente que el beneficio a corto plazo de nutrir de liquidez a las finanzas públicas, merced a la enajenación de activos-acciones de las empresas del Estado, tiende a esfumarse rápidamente. En todo caso, el saldo más positivo de este proceso puede ser la reducción del déficit fiscal por la supresión de subsidios, donde los había, pero para la venta de empresas públicas rentables, a su turno, dejara de constituir un maná para aliviar las carencias del erario público. En cambio, si la desregulación se lleva a extremos insalvables la liberalización puede llegar a generar poderosos monopolios privados que terminarán, por pervertir a la propia libertad mercantil (Guerrero, 1990).

Es probable que a corto plazo la privatización sufra un freno como consecuencia de algunas tendencias preocupantes. El mercado de compraventa de empresas públicas está saturándose aceleradamente. Pocos de los países embarcados en programas de privatización cuentan con mercados bursátiles capaces de manejarlos volúmenes accionarios que supone el rematé de las empresas. Además, las exigencias que estos procesos imponen a la gestión estatal son enormes. Inclusive en los Estados Unidos se empieza a reconocer que la competencia en los servicios privatizados, cuando se da, no garantiza la obtención de los resultados deseados en forma eficaz y al menor costo. Aumenta, sin duda, la necesidad de una gestión pública eficaz. Los problemas se vuelven más complejos y exigen técnicas diferentes de las utilizadas para gestionar programas en forma directa. Es preciso definir



los objetivos por adelantado y con mayor precisión cuando los servicios se van a prestar por contratistas. Para la gestión de los servicios privatizados, los administradores públicos deben desarrollar una mayor capacidad negociadora y adquirir conciencia sobre los valores e incentivos que motivan al sector privado. Si los administradores públicos conciben su nuevo papel en un sentido totalmente negativo, como vigilantes y revisores del cumplimiento de los contratos, se producirá cierta disminución en la calidad del servicio público, sin ninguna garantía de lograr los objetivos públicos propuestos (Seidman, 1990).

Coincidimos con Guerrero en que la privatización, la liberalización y la desregulación pueden traer consigo beneficios allí donde la administración pública ha mostrado un comportamiento deficitario irreparable. Pero no creemos que el Estado deba dejar de ser productor allí donde su intervención contribuya a la vigorización económica de un país y lo reclame el bienestar social. Si se tuviera que escoger entre una sobre estatización y una sobre-privatización, el interés público estaría probablemente mejor resguardado en el primero que en el segundo caso, ya que la sociedad capitalista moderna es egoísta y antisocial. La existencia del Estado se justifica porque su función esencial continúa siendo morigerar el conflicto social y atenuar el individualismo. La privatización tiende a fortalecer a la sociedad mercantil, no necesariamente a la sociedad civil, con la cual no debe ni puede ser identificada. Sin barreras o diques de contención, el capitalismo tiende a generar niveles inaceptables de desigualdad social e inequidad en el ingreso.

Por ello, los países más avanzados del planeta no han renunciado a la intervención del Estado. Lo que están haciendo es redefiniendo su papel en un sentido que trasciende totalmente la falsa dicotomía entre intervencionismo y subsidiariedad del Estado. En Alemania, por ejemplo, los gobiernos centrales y estatales son los mayores propietarios de acciones en empresas de todo tipo. Su roles asegurar que todos los participantes en el mercado poseen el know how necesario, llegando al punto de socializar la formación de trabajadores. En Japón, lo que se ha dado en llamar "orientación administrativa" del Estado, se ha convertido en la modalidad normal para canalizar recursos públicos hacia actividades de investigación y desarrollo en Industrias clave. En cambio, en Estados Unidos la concepción dominante ha sido que el gobierno debe proteger los derechos de propiedad privados, luego dejar el terreno libre y permitir que los individuos hagan lo suyo. En estas condiciones pronostica Thurow (1992)-el capitalismo entrara eventualmente en un proceso de combustión espontánea.

Para Thurow, ello ocurrirá porque la industria privada no estará en condiciones de competir eficazmente con países donde la intervención estatal ha diseñado fórmulas más imaginativas de vinculación y colaboración con el sector privado. Pero podríamos agregar además, que la privatización masiva de la sociedad norteamericana no sólo ensanchará la brecha entre ricos y pobres sino que ahondará también el abismo social entre los mundos habitados por unos y otros (Kaus, 1992). Crecerá la inequidad en la distribución del Ingreso pero también la desigualdad social, al desaparecer los espacios públicos compartidos por diferentes clases sociales, cuya recreación es, fundamentalmente, responsabilidad del Estado



El fortalecimiento del Estado, fronteras adentro, debe ahora convertirse en el objetivo prioritario para evitar la anomia de una sociedad guiada exclusivamente por una "mano invisible" que, como alguien ha señalado, bien puede ser la de un carterista. Ello no debe significar una ciega búsqueda de la eficiencia, conducente en muchos casos a los fracasos más rotundos (Thompson, 1981). Las cuestiones centrales de la gestión estatal giran hoy en día alrededor de la calidad del servicio público y la capacidad de respuesta de la burocracia en un contexto democrático (Dernhardt, 1990).

Capacidad institucional, representatividad y autonomía deberían ser hoy los rasgos dominantes del Estado. "*Responsiveness*" y "*accountability*", dos términos de difícil traducción, en los idiomas latinos, deberían convertir se en los lemas dominantes de su acción. Bajo tales condiciones, la redefinición de sus relaciones con el sector privado no debería generar sobresaltos ni falsos escrúpulos ideológicos.

Podrá entonces aceptarse el desarrollo de emprendimientos mixtos público privados y en general, la noción de que existirá mayor indefinición e incertidumbre sobre la nuevas fronteras entre una y otra esfera. Crecerá la demanda de administradores idóneos y las exigencias de formación de ese personal, particularmente en aquellas políticas y técnicas asociadas a los procesos de reestructuración del Estado. Además, a través de incentivos adecuados, deberá efectuarse un esfuerzo especial por retener en el sector público a aquellos profesionales que a través del mecanismo de pantouflage, *migran* hacia los *staffs* de los poderosos *lobbyes* empresarios privados.

Deberá evaluarse la alternativa de "corporativizar", dentro del propio sector público, las empresas y servicios que muchos países mantienen en el ámbito de la administración central (por ejemplo, convirtiéndolos en entes públicos no estatales, fundaciones, etc.). También deberá considerarse la difusión de prácticas y disciplinas mercantiles que no sean incompatibles con una función pública.

Es posible que la privatización pueda no conducir necesariamente a una reducción de la administración estatal. No sólo por las mayores necesidades de regulación de la actividad. privatizada, sino además por los requerimientos adicionales que pueden derivar del establecimiento de una infraestructura económica y financiera adecuada. O por el nuevo papel que puede adquirir el Estado en la centralización de decisiones económicas que creen una posición más competitiva en el mercado nacional o internacional (Wallis, 1990). A veces, incluso, cómo demuestra la experiencia francesa, podrán ser necesarias algunas nacionalizaciones con el fin de educar a las empresas afectadas para que adopten formas de comportamiento propias del mercado.

Los procesos de integración económica exigirán mayor competitividad en extensos' sectores de la administración pública que deberán adoptar nuevos sistemas decisorios, similares a los del mercado, si pretenden sobrevivir. Y en aquellos países donde se hubiere completado el proceso privatizador, deberá contemplarse la relación con las empresas públicas extranjeras, convertidas en multinacionales, que se han hecho cargo de aspectos variados de la gestión estatal.

Deberán revisarse los regímenes jurídicos existentes y adecuarlos a las nuevas circunstancias. Será necesario introducir cambios profundos en las tecnologías de gestión utilizadas, en las prácticas burocráticas y en los sistemas decisorios. Una nueva cultura de la función pública deberá pernear las actitudes y los comportamientos de los funcionarios, de modo que los mimos sean congruentes con las nuevas orientaciones y tecnologías de gestión empleadas

Los rasgos recién esbozados definen a un "Estado atlético", compatible con un sistema' de organización social capitalista y democrático. Teóricamente, un Estado con esas caracte-



risticas está en condiciones de inducir la innovación tecnológica, contrarrestar las fluctuaciones económicas, promover la inversión, facilitar la movilidad laboral, prestar servicios que mejoren el bienestar y mantener niveles de ingreso. Los instrumentos existen y hay sobradas pruebas de su eficacia. La pregunta pendiente, que lúcidamente plantea Przeworski (1991) hace poco, es si un sistema así está en condiciones de procurar un mínimo bienestar a todos los miembros de una comunidad nacional.

Para este autor, la crítica socialista acerca de la irracionalidad del capitalismo es válida pero la alternativa socialista es inviable. Lo que queda, entonces es investigar si es posible satisfacer las necesidades de todos bajo sistemas basados en los mercados, pese a su irracionalidad.

Concluiremos con Przeworski señalando que aun si las economías de mercado perpetúan la irracionalidad y la injusticia, es posible suponer que en condiciones de gran abundancia, un gobierno con un mandato popular de erradicar la pobreza, que ha adoptado políticas que minimizan los pesos muertos del aparato estatal, podría tratar de que las necesidades básicas de cada uno sean satisfechas. Todo lo que se necesita es un Estado que pueda organizar mercados eficientes, gravar a aquellos que tienen capacidad contributiva y utilizar los recursos para asegurar el bienestar de todos. Por alguna razón aunque la conclusión suene pesimista-los Estados no han tenido éxito en esta tarea tan simple, casi en ninguna parte.

## Notas

1) *Capítulo II: "El Estado Posta ajuste" del libro El rediseño del Estado, una perspectiva internacional. Bernardo Kliksberg (compilador). Instituto Nacional de Administración Pública de México, Fondo de Cultura Económica, (1994),*

(2) *Su protagónico papel en las tempranas etapas de la construcción nacional y el desarrollo capitalista es admitido*

*incluso por prominentes críticos del estatismo, como es el caso de Alvin Tofler (véase su La Tercera Ota).*

(3) *Variantes del capitalismo de Estado comenzaron a observarse en países totalmente diferentes, tales como Egipto, Argentina, India, Perú, Italia, la Unión Soviética o los Estados Unidos. Esta falta de especificidad contribuyó probablemente a la lenta desaparición del concepto de los círculos académicos.*

(4) *Con relación a este sesgo privatista que privilegia los intereses de los sectores más poderosos, véase Aranson y Ordeshok, 1985; Hoover and Plant. 1989.*

(5) *A partir de 1988, la estrategia de reforma estatal del gobierno chino ha sido impulsar reformas a nivel del gobierno central. En ese año, el Consejo de Estado fue reorganizado a través de un procedimiento que fije las funciones, estructura organizativa y dotación de personal (las "tres fijaciones") de cada organismo del Consejo de Estado. En realidad, la fijación se produjo luego de fallidos intentos por reducir el alcance de la intervención estatal, el número de unidades gubernamentales y la cantidad total de personal. De allí en adelante, permaneció como un criterio guía que informa toda política de reforma del Estado.*

(6) *En este sentido, existe una marcada diferencia entre los procesos de privatización que han tenido lugar en los*

*Estados Unidos en años recientes y los que se estén llevando a cabo en Europa y los países en desarrollo. La modalidad habitual en el primer caso ha sido la privatización de la gestión, por lo cual el Estado ha continuado desempeñando algún grado de intervención en el área respectiva. Ver al respecto John Donahue (1991).*

(7) *Un reciente análisis comparativo demuestra que a medida que la privatización avanza de la teoría a la práctica, aparecen una serie de restricciones que afectan la estrategia adoptada. Estas surgen debido a que los objetivos económicos y políticos de la privatización tienden a ser contradictorios. Entre los factores que merecen especial atención se señala que la venta de activos de propiedad estatal puede producir un desplazamiento de los agentes económicos locales por inversores extranjeros y corporaciones multinacionales. Además, la privatización ha aparejado el resurgimiento de costos sociales queja intervención estatal parecía haber remediado. En Inglaterra, la privatización ha conducido a la reaparición de monopolios casi regulados, como es el caso de British Telecom, que han dado lugar a airadas demandas ciudadanas por los abusos que acarrea. Finalmente, la reciente volatilidad en los mercados financieros mundiales puede reducir los incentivos de inversión en forma, muy significativa, al punto de desincentivar la adquisición de acciones de empresas recientemente privatizadas, de modo que la privatización, como estrategia, puede llegar a convertirse en otra víctima del mercado. En resumen, la privatización tiene límites inherentes a su propia naturaleza, además de contradicciones potenciales. En*



última instancia, los costos podrían ser más elevadas que las ventajas. Véase al respecto Hening, Felgenbaum y Harnett, 1988.

(8) Se ha señalado, en este sentido, que la descentralización está generando una nueva síntesis que involucra

la integración de elementos económicos, sociales, humanos y ecológicos. El desarrollo no se limita a la satisfacción económica, sino que incluye también otras áreas de satisfacción, tales como preservar la dignidad humana, afianzar la justicia, transferir poder (empower) a los pobres, desarrollo tecnológico mejoramiento de la calidad de vida y reducción de las dependencias (véase Totemeyer, 1991).

(9) Ello puede o no ocurrir dependiendo de la persistencia y consistencia en los esfuerzos realizados. En la experiencia dinamarquesa reciente, después de varios años de desregulación deliberada, la sociedad danesa se halla sujeta a regulaciones gubernamentales más estrictas que antes de iniciarse la campaña. Esta no eliminó las rutinas de política que tradicionalmente traducen decisiones reguladoras bajo la forma de revisión o dictado de nuevas normas. Por el contrario, mientras el gobierno realizaba un consciente esfuerzo para reducirlas regulaciones, se adoptaban decisiones rutinarias que impulsaban las políticas desregulatorias en la dirección opuesta (véase Christensen, 1989). También Tye (1991) se refiere a este tipo de problemas, mostrando cómo en muchos casos de desregulación ha habido poca capacidad para anticipar los problemas especiales que surgen durante la transición hacia la desregulación. Los arquitectos del cambio están generalmente demasiado ocupados desmantelando el viejo orden como para pensar cómo construir el nuevo. A veces, los viejos problemas no llegan a solucionarse. Otras, se crean otros nuevos en el proceso.

(10) Como expresa este autor, en la propia Gran Bretaña, cuna de la privatización, el apoyo popular a los programas de bienestar social no ha desaparecido. Existe, sin duda, amplio consenso en el sentido de que la privatización es preferible a la nacionalización, pero varios observadores de la política británica sostienen que el conservadurismo, no ha convencido a la ciudadanía acerca de las virtudes de una drástica reducción en el rol económico y social del Estado o más genéricamente, da una cosmovisión neoconservadora de la vida política.

(11) En un estudio comparativo de las experiencias de los gobiernos de Thatcher en Inglaterra (1979-86) y Fressar en Australia (1975-83), se concluye que el recorte indiscriminado de personal ha tenido efectos sobre la calidad de los servicios públicos o la transferencia de costos a los usuarios. Los autores se preguntan si las reducciones de personal mejoraron el perfil de la dotación si se consiguió una leaner and fitter bureaucracy" (más ajustada y adecuada). Sostienen, al respecto que el concepto es discutible. Es posible que una burocracia sea ajustada sin ser adecuada. Por ejemplo si los recortes presupuestan o en personal se logran principalmente por medios tales como reduciendo el mantenimiento, la capacitación la investigación o las inversiones en infraestructura, comprometiendo así el desempeño futuro mediante un equipamiento decrepito y obsoleto, tecnologías atrasadas o falta de información o a través de congelamiento en el reclutamiento o las promociones, lo cual impide el acceso de jóvenes talentos a la burocracia y proporciona menores incentivos a sus crecientemente envejecidos funcionarios para realizar su labor en forma entusiasta o imaginativa. De igual manera, es también posible que una burocracia sea más adecuada sin estar más ajustada. Todo depende de los criterios que se utilicen para juzgar factores que son notoriamente difíciles de medir: cómo cambia a través del tiempo la calidad de los servicios ofrecidos por la burocracia. Por último, el análisis de la evidencia empírica del estudio, lleva a los autores a creer que las presiones para el recorte de personal han sido más intensas en los niveles más altos y más bajos de la burocracia que en los intermedios y que ello genera una dinámica que probablemente conduzca a que el aparato Institucional resultante sea menos "ajustado y adecuado". Ver Hood, Dunsire y Thompson, 1989.

(12) Según estos autores, un gobierno efectivo debe reunir las siguientes condiciones, tener una condición orientación empresarial (ganar en lugar de gastar); tener capacidad de anticipación; estar descentralizado, orientarse hacia el mercado: guiarse por una misión; orientarse por resultados; guiarse hacia el cliente; y cumplir un papel catalítico.

## Bibliografía

ALBERT, Michel (1992). *Capitalismo contra Capitalismo*. Buenos Aires: Paidós.

AMSDEN, Alife (1989). *Asia Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Ithaca: Cornell University Press.

APTR; David (1988). *Pour L'Etat, contre l'État*. París: económica.

ARANSO, Peter H. y ORDESHOK, Peter C. (1985). "Public interest Private and the Democratic Policy en R. Benjamín y S. Elkin (eds.). *The Democratic Stat*. Lawrence: University of Kansas Press.

BALDWIN, Peter (1990). *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State*, New York Cambridge University Press



- BOZEMA, Barry (1987). *All Organizations are Public Bridging Public and Private Organization Theories*. San Francisco: Jossey Bass.
- CHODAK, Symons (1989). *The New State: Satiation of Western Societies* Boulder, Lynne Risner
- CHRSSTENSEN, Jorgen (1989), 'Parallel Politics: Deregulation and Regulation in Denmark', IPSA, Roundtable on Modernization of the Public Sector, Oslo, 1989.
- DERNHAR T, Robert (1990), "Public Administrator Theory: The State of the Discipline", en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (comp.). *Public Administration; the State of the Discipline*. Chatham, N. Jersey: Chatham House.
- RU, Hendrik de y WETTENHALL (1990), "Progreso, Beneficios y Costes de la Privatización: Una Introducción" *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Nº. 1 (v. 57): 9-17 Deyo, Frederik (comp.) (1987). *The Political Economy of New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press
- DONAHUE, John (1991). *La decisión de privatizar*. Buenos Aires; Editorial Paidós.
- DRYZEK, John (1992), "The Good Society versus the State: Freedom and Necessity in Political Innovation" *Journal of Politics*, vol. 54: 518-540
- FRIED, Robert (1990), *Comparative Public Administration: The Search for Theories*", en N. Lynn y A. Wildavsky (comp.), op. cit.
- GUERRERO, Ornar (1990), "Privatización de la Administración Pública", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, Nº 1: 221-241.
- GULATI, Umesh C. (1992), "The Foundations of Rapid Economic Growth; the Case of the Four Tigers", *American Journal of Economics and Sociology*, v. 51:161-172.
- HENIG, Jeffrey, FEIGENBAUM, Harvey y HARNETT, Chris. (1988), "The Politics of Privatization: A Comparative Perspective", *Governance*, vol. 1 (1988): 442-468
- HOOD, Christopher. DUNSIRE, Andrew y THOMPSON, Lynne (1989). *Rolling Back the State: Thatcherism. Frasarism and Bureaucracy*, *Governance*, Vol 3: 243-270
- HOOVER, Kenneth y PLANT, Raymond (1989). *Conservative Capitalism in Britain and the United States* New York: Routledge.
- ISRAEL, Arturo (1990), "El cambiante rol del Estado: dimensiones institucionales". JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Mirada*. Stanford: Stanford University Press.
- KAUS, Mickey (1992). *The End of Equality*. New York Basic Books. 1992.
- KLOTI, Ulrich, (1988), "The Swiss Welfare State al a Turning Point? Ideology. Political Process and Resources". *Governance*, v. 1: 312-29
- KURTH, James (1992), "The Post-Modern State", *the National Interest*, summer: 26-35
- LEFORT (1984). ¿Qué es la burocracia?, en Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la Burocracia Estatal*, op.cit
- LINO, Michael (1992), "The Catalytic State". *The National Interest*. Nº 27: 3-12
- MIGDAL, Joel (1988), "Vision and Practice: The Leader, the State and the Transformation of Society". *International Political Science Review*, vol. IX: 23-41.
- MISHRA (1990), *the Welfare State of, Capitalist Society: Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe*. North America and Australia. Buffalo; University of Toronto Press.
- MITCHELL, Timothy (1991), "The Limits of the State Beyond Statistic Approaches and their Critics", *American Political Science Review*, Vol. 85: 77-96.
- NELSON, Joan (comp.) (1989), *Frague Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*. Washington, D.C. Overseas Development Council.
- NELSON, Joan (1990), *Economic Crisis and Policy choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- O'DONNELL, Guillermo (1983), "Apuntes para una Teoría del Estado", en O. Oszlak (1983). op cit.
- OLSEN, Johan P. (1989). *Modernization Programs in Perspective; Institutional Analysis of Organizational Changa*", IPSA Round Table on Modernization of the Public Sector. Oslo. Aug. 24-29.
- ONIS, Zlya (1991), "The Logic of the Developmental State", *Comparative Politics*, vol. 24: 109-126.
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.
- OSZLAK, Oscar (1974), "Capitalismo de Estado: forma acabada o transición, en Boneo. Horacio y otros. *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*. Buenos Aires Ediciones SIAP
- OSZLAK, Oscar O'DONNELL, Guillermo (1976), *Estado y Políticas Estatales en América Latina*", Buenos Aires. Estudios CEDES.



- OSZLAK. Oscar (1976 ,1984), *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Estudios CEDES. Reeditado en Oszlak, Oscar (compilador), *Teoría de la Burocracia Estatal*, Buenos Aires, Editorial Paidós
- OSZLAK. Oscar (1982), *La Formación del Estado, Argentino*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- OZGEDIZ. Selcuk (1983), *Managing the Public Service in Developing Countries*, World Bank Staff Working Papers. Nº 583.
- PRZEWORSKI, Adam (1991), *Could we feed everyone? The Irrationality of Capitalism and the Infeasibility of Socially*", *Politics and Society*. 19: 1-38. RAM, Ratl (1986), "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross Section Time-Series Data. *The American Economic Review*, March. ROWAT. Donald (1988), "Companying Bureaucracies in Developed and Developing Countries: A Statistical Analysis", presented at the XIV World Congress of Political Science. Washington, D.C.
- SEIDMAN. Harold (1990). *Empresas públicas frente a la privatización en Estados Unidos*" *Revista Internacional de Science Administrative*, vol 57: 19-32. *Democracy at Risk. The Results of a Decade of Reforms to the Australian Public Service*. Trabajo presentado al XV Congreso Mundial de Ciencia Política, Buenos Aires
- THUROW. Lester (1992), "Communitarian versus individualistic Capitalism. *New Perspectives Quarterly*, Winter.
- TOBELEM. Alain (1991), *Système d'Analyse de Capacité Institutionnelle pour Ajustement Structurel* "(mimeo)
- TOTEMEYER, Gerhard (1991), "The Regional Reconstruction of the State: The Namibian Case". *Politikon*. vol. 19, Nº 1, pp. 66-82.
- TYE. William W. (1991), *the Transition to Deregulation: Developing Economic Standards for Public Policies*. New York: Quorum.
- WADE, Robert (1990), *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- WALLIS. Marcolm (1990), "La Privatización y Administración del Desarrollo Algunas Implicaciones para la Formación". *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57: 151-16:6. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EUROPEAS SOBRE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. Francesc Pedro



Si el tema principal en el debate educativo a lo largo de la década de los 60 fue la igualdad de oportunidades, los slogans para la década de los 80 giraron en torno a la calidad de la educación. Construidas sobre los progresos ya realizados, las políticas para salvaguardar y mejorar la calidad continuarán siendo el eje central de las políticas educativas durante toda esta década. Pero, cambiar el centro de interés no significa, necesariamente, que la lucha a favor de la igualdad de oportunidades haya finalizado y que se haya ganado la batalla. Pese a ello, el campo semántico vinculado al concepto de igualdad de oportunidades ya no tiene hoy en día el poder de convocatoria que, en su lugar, parece tener cualquier referencia a la mejora de la calidad educativa.

Ahora bien, de sobras es sabido que el concepto de calidad no es unívoco. Actualmente y de forma mayoritaria, se tiende a identificar calidad con resultados académicos, cosa que no es fácilmente aceptable por parte de los docentes, pero sí por parte de las familias, los empresarios y las autoridades públicas. Ha tenido lugar, pues, un cambio significativo. Anteriormente, la calidad solía interpretarse en función de los recursos al alcance de una escuela, expresados, por ejemplo, en términos del coste por alumno, de la magnitud del apoyo en personal no docente, de la provisión de comedor escolar o del atractivo y utilidad del edificio y sus equipamientos. Sin embargo, hoy la calidad se interpreta de forma mucho más restringida en relación a los rendimientos y resultados, valorados por medio de diferentes indicadores de la eficiencia o productividad escolar. En lugar de poner el énfasis en los procesos y en el contexto, la atención se centra ahora en el producto final. En síntesis, las políticas basadas en la calidad de la educación parecen haber entrado en una crisis que se ha resuelto identificando calidad de la educación y calidad del producto resultante y, como consecuencia, se han incentivado todos los mecanismos políticos y técnicos orientados a medir esta calidad del producto, a mostrar los avances logrados y, en el caso que fuera preciso a reorientar las políticas educativas sobre la base de la información suministrada por los indicadores.

Hablar hoy en Europa de calidad educativa es hablar de eficacia, que puede ser medida en términos monetarios, y, aún más, de eficiencia que es menos cuantificable a pesar de los esfuerzos para conseguirlo por medio de mecanismos como por ejemplo el coste-beneficio, la planificación de la mano de obra, o la valoración del rendimiento del alumno. Pero no debería olvidarse que los efectos de la educación no sólo han de medirse a corto plazo sino que, seguramente, los resultados más importantes no se producen si no es a largo plazo y son, lógicamente, mucho más difícil de evaluar incluso desde un punto de vista técnico. Es por este motivo que la traducción operativa más fácil del paradigma de *la accountability* toma la forma de un renovado énfasis en la evaluación de la calidad del producto educativo, y no tanto de los procesos o del contexto en que tienen lugar.

\* *Francesc Pedro, Vicerrector de innovación educativa e investigación de la Universidad Abierta de Cataluña.*

## 1. La cuestión de la pérdida de calidad de los sistemas educativos

Todo ello puede deberse, por lo menos en parte, a que en la mayoría de países europeos existe una gran preocupación por una pretendida caída de los niveles escolares en las materias instrumentales. Si esto es cierto, se trata de un problema de gran importancia, porque las habilidades instrumentales son fundamentales en todas las asignaturas escolares, pero, mucho más a fondo, también son el centro mismo de la sociedad, y no solamente afectan al crecimiento económico, la distribución de riqueza y oportunidades, y a la capacidad de atraer inversiones de un país, sino que también influyen en la cultura y el funcionamiento de la democracia.

Este tipo de preocupación no es nuevo cabe ver en ello una honda influencia de la crisis en que se halla sumido el sistema educativo estadounidense. Uno de los criterios principales y más claros a los ojos de la opinión pública- que habitualmente se utilizan para evaluar los resultados de un sistema educativo es la comparación internacional. Saber, por ejemplo, si nuestros estudiantes de bachillerato saben más o menos ciencias que los de otros países. Esta pregunta en concreto es la que un estudio internacional intentó responder científicamente (IEA 1992). La prensa norteamericana recogió el siguiente gráfico para demostrar que los estudiantes de los Estados Unidos estaban tan mal preparados que incluso los de Papua Nueva Guinea obtenían prácticamente los mismos resultados:

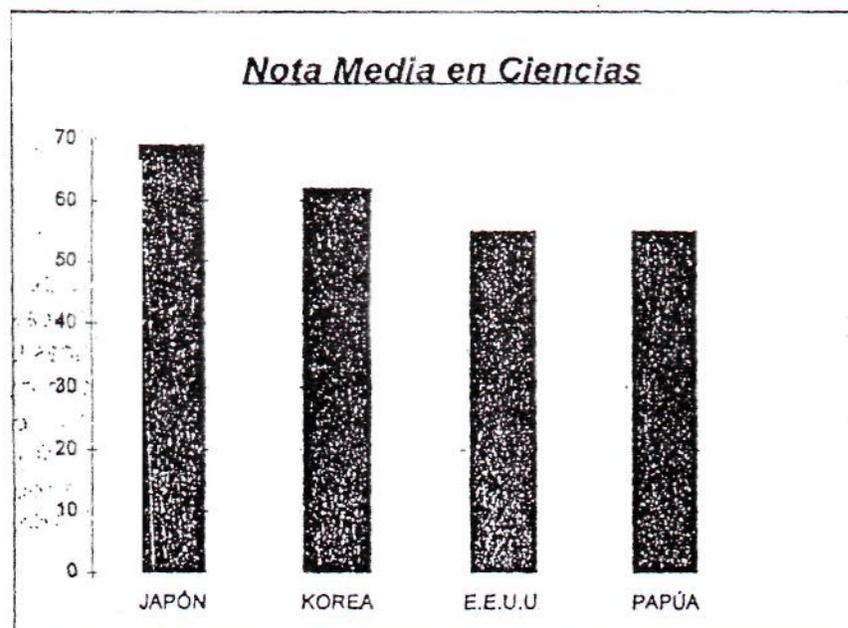


Gráfico 1. Puntuaciones medias de distintos países en un examen comparativo sobre ciencias en diferentes países (IEA, 1992).

Lógicamente, el impacto en la opinión pública fue brutal. No solamente sorprendía la superioridad de Japón y Corea, sino que aún costaba más digerir la equivalencia con Papua Nueva Guinea. ¿Que había pasado? La lectura atenta del estudio no en cambio de la prensa permite adivinar que se esconde detrás de la comparación, concretamente Como se explica que las notas obtenidas en ciencias entre Estados Unidos y Papua sean parecidas. En primer lugar en los Estados Unidos aproximadamente el 99% de los jóvenes de 16 años están escolarizados, mientras que en Papua solo van a la escuela el 11%; dicho de otra forma, en Papua los estudiantes de enseñanza secundaria son mucho más selectos que en los Estados Unidos,



donde la enseñanza secundaria es de masas. En segundo lugar, los jóvenes de Papua tenían, como media, un año más de edad. En tercer lugar, por esta razón, estaban un curso por delante de los norteamericanos y, por tanto, era lógico esperar que supiesen, por lo menos, tanta ciencia como ellos.

Otra forma de medir este descenso de niveles es acudiendo a las cifras sobre analfabetismo funcional adulto de las que muestra una indicación la Tabla I.

País/Año	1985	1990	2000
Grecia	8,6	6,8	4,0
Italia	3,7	2,9	2,0
Portugal	18,4	15,0	9,7
Turquía	24,0	19,3	16,4
España	5,7	4,6	3,2

Tabla I. Estimaciones y proyecciones de las tasas de analfabetismo en la población mayor de 15 años en algunos países europeos. Fuente: UNESCO, 1990.

El analfabetismo de la población adulta no se percibía, hasta ahora, como un problema importante en la mayoría de los países europeos. La opinión que el analfabetismo es un problema que afecta solamente a ciertos grupos marginales de la sociedad, inmigrantes especialmente, se sostuvo por mucho tiempo en los países nórdicos, Alemania, los Países Bajos y Suiza. Ahora bien, en Francia a mediados de los 80 diversas encuestas establecieron que el analfabetismo funcional afectaba no sólo a los trabajadores inmigrantes sino también a una proporción considerable de ciudadanos franceses de nacimiento. El llamado *Rapport Migeon* hizo que el Ministerio de Educación considerase nuevas medidas para valorar y mejorar la comprensión lectora de los adultos y fomentar la práctica de la lectura entre los jóvenes. Estas conclusiones corroboraban las que unos cuantos años antes se habían hecho públicas en el Reino Unido y ayudaban a centrar la atención pública y política sobre este asunto. Las actividades de promoción y los estudios emprendidos por muchos países con ocasión del Año Internacional de la Alfabetización en 1990 también remarcaron que el analfabetismo es un problema mucho-más agudo y difícil de lo que comúnmente se cree, incluso en los países europeos altamente industrializados. Tal y como se ha señalado en un reciente informe de la OCDE, "el analfabetismo en los países desarrollados no es un fenómeno limitado a los jóvenes que abandonaron prematuramente la escuela, sino que también afecta a un número importante de asalariados adultos. Las implicaciones de este hecho son fundamentales. Si se quiere solucionar el problema del analfabetismo, no basta con reformar la enseñanza secundaria de forma que se fomente que los jóvenes continúen escolarizados, sino que también hay que rehacer los programas de reciclaje destinados a la población adulta".

Considerar que el analfabetismo adulto constituye de hecho un problema, a pesar de que puede variar en grado de un país respecto a otro, ha llevado a los gobiernos europeos a actuar y a poner en marcha programas de alfabetización. También ha reforzado el interés por la

\* Se han mencionado cifras que van desde el 12 % al 20 %, según los criterios empleados.



calidad escolar, ya que se espera que la escolarización obligatoria proporcione una base sólida para toda la vida.

Preocupa especialmente la enseñanza de las tres erres: *reading, writing and count* (leer, escribir y contar). Otra área importante de preocupación en este sentido está constituida por la enseñanza de las ciencias y la tecnología, ámbitos en que es sabido que el crecimiento del conocimiento ha sobrepasado el ritmo al que pueden ser actualizados los programas. Además, se considera que los niveles de calidad también afectan a áreas menos tangibles tales como la educación cívica. Para mencionar unas cuantas características negativas, el incremento del vandalismo, el hooliganismo, el consumo de drogas, el alcoholismo u otros azotes sociales, y la delincuencia juvenil podrían estar directamente relacionadas con la incapacidad de educar a los jóvenes para la responsabilidad social. Todo ello va unido a una insatisfacción general por parte de las familias y de las autoridades en lo que respecta a la disciplina escolar, de la que depende, en buena parte, el éxito educativo.

El profesorado juega un papel fundamental en cualquier proceso dirigido a la mejora de la calidad, incluida la cuestión del descenso o ascenso de los niveles. Además también es obvio que la calidad escolar tiene que estar definida en relación al mercado de trabajo, ya que resulta cada vez más claro que la calidad escolar es una idea relativa a cada contexto político, socio-económico y cultural. Se exigen, aquí y allá, unos estudios más sistemáticos de la calidad escolar en relación a las habilidades que los empresarios necesitan. Aún más, el papel de las familias a la hora de estimular al alumno para que haga un esfuerzo mayor es esencial, ya que el hogar, tal como demuestran muchos estudios psicopedagógicos, es el factor individual más importante en el éxito escolar. Obviamente, este énfasis en la calidad medida en términos de rendimiento académico ha favorecido una corriente de opinión que es favorable a la segregación de los más dotados, las futuras personas clave de la sociedad, frente a los menos dotados.

En muchos países europeos la presión se inicia ya en los años de la escuela primaria: se quiere incluir, además de las materias consideradas tradicionalmente como instrumentales, la enseñanza de las ciencias y también las lenguas extranjeras. Ahora bien, ya que la mayoría del profesorado de los primeros cursos de la escuela primaria no son especialistas, sino generalistas, y a menudo carecen del conocimiento necesario para impartir materias específicas el esfuerzo de revisar el currículum tropieza con un cierto número de dificultades prácticas. Un requisito para resolverlas podría ser proporcionar al profesorado de primaria programas de formación en ciencias, matemáticas y lenguas extranjeras, tal y como están haciendo actualmente, por ejemplo, Hungría y Suecia. Pero la pregunta sigue ahí: ¿qué habilidades específicas deben enseñarse a cada edad, y qué nivel de conocimiento debería conseguirse? Otro problema, indirectamente relacionado con éste, tiene que ver con el grado de especialización al que debería aspirarse; aún otro, con la organización del currículum. Actualmente, los horarios en uso en la mayoría de los países europeos se basan en los modelos desarrollados durante el siglo XIX. Ahora quizás sería necesaria una nueva aproximación.

De todos modos, puede que la cuestión no sea tanto si han descendido o no los niveles, como la distinta percepción y valoración que hoy se tiene de la educación. La impresión en la opinión pública siempre tenderá a ser negativa si sus aspiraciones y expectativas en este campo no dejan de aumentar. Es como una carrera sin fin en la que una vez alcanzada la meta, aparece otra nueva un poco más allá. Por ello, esta impresión de descenso de los niveles puede que no tenga base objetiva.

- Así, en un excelente estudio de los sociólogos franceses Baudelot y Establét.

3 Ch. Baudelot y R. Establét, *El nivel educativo sube. Refutación de una antigua idea sobre la pretendida decadencia de nuestras escuelas* (Madrid: Morata, 1990).



concluye en relación a su país que, lejos de descender, los niveles educativos no han parado de ascender y mejorar durante los últimos ciento cincuenta años. Más concretamente, por ejemplo, en los últimos ochenta años el porcentaje de personas que abandonaba el sistema educativo sin ningún tipo de cualificación se redujo del 70 % al 20 %. El problema es que los niveles no suben para todos los estudiantes por igual, ni siempre ni en igual medida. Existe una gran distancia entre quienes van en cabeza y la gran mayoría. Aún así, las quejas de los pedagogos se han repetido desde 1820 hasta hoy y se han expresado siempre incluso textualmente de la misma forma.

## 2. De la calidad a la evaluación

Así, pues, la gran obsesión con la que se abre la década de los noventa es, sin duda, la de la eficacia y, por lo tanto, la del énfasis en la evaluación de los sistemas educativos. Se podría argumentar que todo esto no es nuevo porque así lo demuestra la existencia de los servicios de la inspección escolar. De hecho, todos los sistemas educativos tienen organismos y cuerpos administrativos cuyo objetivo es controlar el funcionamiento de estos sistemas y remediar las eventuales disfunciones. Este es el papel tradicionalmente asignado a los servicios de inspección, que están presentes bajo una u otra forma en la práctica totalidad de los sistemas educativos. Pero también es cierto que las nuevas estrategias de evaluación aparecen bajo el paradigma de la *accountability* y conllevan la creación de instituciones a las que se quiere dotar de un carácter completamente nuevo.

En términos generales, se parte de la legislación vigente, que prevé un mecanismo específico de evaluación. No importa que se trate de los resultados globales del sistema de enseñanza y de formación profesional o de cada nivel en concreto: los ejemplos de Francia, de Inglaterra y Gales y de Suecia ilustran el primer caso, mientras que los de España y Países Bajos lo hacen respecto al segundo. Las estrategias de evaluación no sólo tienen por objeto la regulación y el desarrollo del sistema-tareas desarrolladas tradicionalmente por la inspección, sino que principalmente permiten rendir cuentas a las instituciones docentes y/o a los niveles de la administración responsables de la puesta en práctica de las políticas diseñadas. Y, no obstante, verifican que los contenidos y los objetivos de la educación respondan a las necesidades, intereses y capacidades de los alumnos, para lo cual es necesario que los insumos (la especificación de los objetivos y del contenido de la enseñanza) puedan ser adaptados, cambiados y variados en función de los productos (resultados conseguidos por los alumnos) y viceversa.

Para lograrlo, el Estado refuerza las unidades responsables de la evaluación o crea otras nuevas, no solamente en el nivel central, sino también a nivel regional o local. Así, por ejemplo, en Inglaterra se ha creado un grupo de reflexión sobre *Assessment and Testing*, así como un

4 Todas estas tesis se encuentran ampliadas en otro trabajo que publiqué bajo el título de "Estado y educación en Europa y los Estados Unidos: situación actual y tendencias de futuro" *Revista Iberoamericana de Educación* (1993): 59-94. Mayor información específica sobre las políticas relacionadas con la evaluación se halla en Guthrie, J.W.: "The evolving political economy of education and the implications for educational evaluation." *Educational Researcher* 42:2 (1990): 109 - 131. El tema de la evaluación educativa y sus implicaciones políticas ha generado un considerable número de ensayos comparativos en los últimos años. Véanse algunos títulos significativos: Colín Power y Robert Wood, "National Assessment: a Review of Programs in Australia, the United Kingdom and the United States" *Comparative Education Review* 28:3 (1984) pp. 355-377. Pierre Laderrière, "Les pays industriels et l'évaluation. Le contexte de développement d'une nouvelle stratégie" *Administration et éducation* 1 (1989). Pierre Laderrière: "How should we assess in education?"



*Schools Examination) and Assessment Council*. Hace unos años ya se creó un consejo homologación de los programas de formación del profesorado y uno equivalente para los títulos de la formación profesional, el *National Centra of Vocational Qualifications*. La inspección, en este contexto, ve cómo se refuerzan o se amplían sus competencias, como en el caso del Reino Unido, de Francia o de los Países Bajos. Al mismo tiempo, en un número relativamente importante de países y también por iniciativa de diversos organismos internacionales, se promueven investigaciones dirigidas a desarrollar indicadores de contexto, de proceso, de input y de resultados que contemplan todos los niveles de decisión, desde la administración central hasta el nivel, mucho más concreto, de centro escolar. Un mecanismo muy eficaz parece sería auditoría, En este sentido, Dinamarca hace ya tiempo que encauzó experiencias que contemplan la combinación de formas diversas de evaluación con el fin de responder a las necesidades diferentes de todos los actores implicados y, al mismo tiempo, ofrecer las bases para tomar decisiones. Esta auditoría normalmente la llevan a cabo funcionarios del ministerio central de educación danés. Se inicia, en primer lugar, con una fase de autoevaluación que lleva a cabo la misma escuela. Después comienza el análisis por parte de los funcionarios del ministerio, siempre en forma de una observación y de un largo diálogo con todos los miembros que constituyen el claustro de la escuela. Así es como se identifican un conjunto de problemas o de cuestiones a resolver, a las que la auditoría tiene que dar solución. Por este motivo, una vez terminada la auditoría, los responsables continúan en contacto por lo menos un curso académico más con la escuela, para monitorizar los cambios propuestos y solucionar los problemas que aparezcan sobre la marcha.

Tanto la legislación como la presión de los Parlamentos y de la opinión pública tienden a insistir en la necesidad de que los poderes públicos, a distintos niveles, den a conocer regularmente informes de situación sobre el estado de la enseñanza. Estos informes tienen que basarse en el conjunto de informaciones disponibles, desde los datos más asépticos de la investigación-evaluación y de los sondeos públicos de opinión, hasta los datos más matizados que proceden de la inspección, de la investigación-acción o de los resultados de los proyectos de centro.

Los procedimientos adoptados dependen del modelo de gestión del sistema educativo. Allí donde existe una tradición de gestión centralizada, como por ejemplo en Francia, las instituciones educativas y las autoridades locales y regionales tienen cada vez más responsabilidad en el terreno de la evaluación. De esta manera, los inspectores centrales ya han dejado de tener el papel protagonista en la evaluación de los profesores de enseñanza secundaria. En su lugar, se utiliza un abanico más amplio de métodos evaluadores y, en el nivel ministerial, la Dirección General de Evaluación y Prospectiva (DEP) recopila informes de situación de procedencia muy diversa, incluidos sondeos públicos de opinión. Creada como resultado de la Ley de Orientación de 1988, esta dirección general es la encargada de poner en funcionamiento un sistema nacional de indicadores de la calidad de la educación. La DEP trabaja con cuatro tipos de evaluaciones: evaluaciones estadísticas y estudios descriptivos; evaluaciones de los alumnos; evaluaciones de los recursos humanos y de las innovaciones pedagógicas; y evaluación de los sistemas y unidades de enseñanza. De acuerdo con la doctrina francesa, las evaluaciones del sistema educativo deben hacerse para contribuir a dos objetivos de la política educativa: "la eficacia y la equidad. Para medir la eficacia de un sistema educativo el mejor método consiste en distinguir su capacidad de escolarizar niños y jóvenes a un coste razonable, de su capacidad de dar a los jóvenes escolarizados conocimientos, competencias,

5 Al estilo de los que hace anualmente Gallup, por cuenta de la administración federal estadounidense, con el fin de conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos con su sistema educativo.

6 Ministère de l'Éducation Nationale, *L'état de l'École* (París: Ministère de l'éducation Nationale, 1993), pág. 1.



aquello que llamamos un *bagaje* que les sirva de verdad, pero también que sea útil a la vitalidad democrática del país, a su grandeza y a su riqueza. La equidad de un sistema aún es más difícil de medir que su eficacia. Es necesario abordar dos aspectos: En qué medida los servicios ofrecidos por las diferentes unidades del sistema (regiones, centros) son equivalentes, y en qué medida la escolarización y sus beneficios se distribuyen equitativamente entre diferentes categorías de alumnos, esencialmente según el sexo y el origen social". En Bélgica también se observa la tendencia a incluir en el proceso de evaluación participante hasta el momento excluido, como por ejemplo las autoridades locales.

Por el contrario, allí donde se inician procesos de descentralización en profundidad, como por ejemplo en España, o bien allí donde han predominado tradicionalmente las estructuras descentralizadas, como en los países anglosajones, se utilizan los procedimientos de evaluación del sistema educativo. Estas acciones otorgan un nuevo poder directivo a las autoridades centrales que se erigen como las únicas con el derecho y el deber de conocer en profundidad la marcha y la evolución del sistema educativo muy por encima de las posibilidades de las autoridades locales y regionales, las cuales no disponen, generalmente, de la infraestructura necesaria para llevar a cabo ensayos parecidos al *Schools Examination and Assessment Council* británico. De esta manera, el Estado, argumentando la necesidad de disponer de instrumentos que le suministren información sobre la buena marcha del sistema educativo, acaba disponiendo muy fácilmente de un nuevo elemento a través del cual puede supervisar las diferencias interterritoriales y, en extremo, corregirlas variando el reparto de poder entre centro y periferia.

Por el contrario y de manera más semejante al modelo francés, en España se creó el *Instituto Nacional de Calidad y Evaluación* (INCE). Las funciones que desarrolla el INCE, coordinando las administraciones educativas centrales y autonómicas, son:

1. Proponer modelos elaborados de criterios e instrumentos de evaluación aplicables a las diferentes etapas, ciclos, áreas y disciplinas del sistema educativo.
2. Asesorar a las administraciones educativas sobre pautas y criterios de evaluación.
3. Desarrollar procedimientos de evaluación aplicables en los centros escolares.
4. Fomentar y desarrollar estudios de evaluación del sistema educativo.

Así, pues, en toda Europa ha habido en los últimos años una gran presión política para hacer posible la evaluación de los sistemas educativos. Estos mecanismos de evaluación deberían proporcionar a las escuelas información fiable sobre los conocimientos adquiridos por sus alumnos, el progreso alcanzado con los años, y la posibilidad de establecer su eficiencia respecto a los valores medios locales, regionales o nacionales. Los programas internacionales de indicadores cuantitativos y cualitativos, como por ejemplo aquéllos desarrollados bajo los auspicios de la OCDE, también son testimonio de esta nueva cultura, expresión, del paradigma de la *accountability*. Quienes financian y usan los servicios que proporcionan los sistemas educativos quieren resultados tangibles. Es indudable que las expectativas de los usuarios de la educación constituyen un factor que tiene peso político. Esto se refleja también en los recientes esfuerzos para medir las actitudes públicas hacia la educación. En muchos países europeos ahora no sólo se encuesta a las familias, sino también al profesorado. Los resultados de los escrutinios ejercen una influencia notable sobre la política educativa, tal como puede verse por ejemplo en Francia.



debatido *National Assessment to Educational Progress* (NAEP), cuyos objetivos más destacados son "aumentar los niveles académicos del alumnado mediante mecanismos tácticos tales como elevar los requisitos de acceso de la escuela secundaria y de la universidad, rehaciendo las directrices y requerimientos locales y estatales del currículum, incrementado las pruebas para comprobar el dominio sobre el currículum aumentando la coherencia entre el currículum y el programa de exámenes, tests de dominio de unas habilidades mínimas, (y) discusión de la política e interés en estrategias de pensamiento y resolución de problemas". Aunque las competencias del gobierno federal en materia educativa son prácticamente inexistentes porque cada estado es absolutamente soberano en este campo, en 1969 el Congreso de los Estados Unidos creó este programa nacional de evaluación. Se trata de evaluar una muestra representativa de los estudiantes, a nivel nacional, de tres edades diferentes y en diferentes ámbitos académicos: lectura, composición escrita, matemáticas, ciencias, historia nacional, geografía y conocimientos cívicos. En 1966, el Congreso, bajo el impulso de la Administración Reagan, hizo posible la comparación de los resultados entre diferentes estados, lo cual puso de manifiesto muchas diferencias significativas. Como consecuencia, se justificó la necesidad de introducir un programa nacional de educación con unas finalidades claras y compartidas por todos los estados (*Goals 2000*) por lo que respecta a tres tipos de estándares; de contenidos, de rendimiento y de oportunidad. La Administración Clinton ha puesto últimamente el énfasis no sólo en que hay *contenidos* que todos los alumnos deben saber y en que todos los alumnos deben tener un mínimo *rendimiento*, sino que también todos deben tener una igualdad mínima de *oportunidades* para aprender.

Una característica específica del NAEP es que las escuelas y las autoridades educativas locales son consideradas completamente responsables de sus actuaciones -no hay que olvidar que se trata de un sistema fuertemente descentralizado. Los datos recogidos en los Estados Unidos se presentan y se usan públicamente como base para extraer consecuencias tácticas, tales como premios en dinero para las mejores actuaciones educativas, o bien sanciones. Por comparación, los programas introducidos en algunos países de Europa tienden a servir unos objetivos más modestos.

### 3. Evaluación de la calidad y diseño de políticas educativas

En resumen, el objetivo final de los programas de evaluación de los sistemas educativos es elevar la calidad escolar mediante la identificación de los puntos débiles a los que aplicar medidas neutralizadoras. Una reforma sería, por lo tanto, una consecuencia de la evaluación de la actuación educativa. Con todo, la naturaleza de la evaluación parece haber cambiado a lo largo de la pasada década. Solía ser un ejercicio que a menudo se limitaba a la evaluación de unas innovaciones y experimentos particulares. Ahora, por el contrario, la totalidad del sistema educativo se ha convertido en una diana para la evaluación planificada y sistemática. ¿Cómo se puede explicar esta evolución? Después de la guerra, siguiendo el espíritu de la llamada ingeniería social, se creía que la información proporcionada por la investigación educativa se podría usar como base para tomar decisiones en educación. Esta confianza en la utilidad de la investigación ha disminuido. Las autoridades educativas quieren información que aclare a todo el mundo el funcionamiento y la efectividad del sistema, en su conjunto, y de cada una de las escuelas en particular. Como la investigación generalmente no ha sido capaz de suministrar este tipo de información, los políticos y los investigadores han buscado otros medios. Los estudios de evaluación a gran escala que ahora se llevan a cabo



a menudo son dirigidos por instituciones gubernamentales especializadas, frecuentemente en cooperación con oficinas de estadística y expertos independientes.

También se podría pensar que los efectos de la revolución tecnológica empiezan a arraigar ahora. El equipo, los instrumentos y las técnicas de medición necesarias para establecer y hacer funcionar un sistema de información sofisticado sólo han estado disponibles desde hace poco tiempo. Un tercer factor podría ser que el público ya no aprueba las evaluaciones de la actuación escolar dirigida por la inspección o por la dirección del centro. Aún se podría añadir que diversos grupos en el extremo receptor de los productos ofrecidos por la escuela no están satisfechos. Hay inquietud entre los empresarios, por ejemplo, cuando dicen que las escuelas no funcionan tan bien como sería necesario. Esta impresión está penetrando en la opinión pública y, especialmente, en el seno de las familias. Mientras que en países como Suecia publicar datos de la actuación escolar no se fomenta, en Gran Bretaña esto es exactamente lo que el público exige, lo cual refleja un cambio significativo en las actitudes. Incluso en Francia, la presión de las familias ha hecho que el influyente y mensual *Le Monde de Educación publicada* regularmente los resultados de los exámenes de cada y una serie de indicadores de rendimiento de diversas escuelas técnico-profesionales e instituciones de educación superior.

Algunos docentes, pero no todos, tienen una actitud negativa hacia la evaluación. Esta actitud se puede explicar por medio de diversos factores. En primer lugar, hay un sentimiento general de ansiedad entre ellos provocado por el temor a los usos finales de los resultados de las evaluaciones: ¿se trata de graduar al alumnado, de conocer mejor la marcha del sistema o, finalmente, de evaluar al profesorado? En segundo lugar, puede existir el sentimiento entre una pequeña minoría del profesorado que aprendizaje y éxito educativo no se pueden expresar adecuadamente por medio de puntuaciones escolares que se basan, en su mayor parte, en resultados de *tests* objetivos. Podrían afirmar, no sin razón, que escribir un informe detallado del progreso que un estudiante en particular ha hecho respecto de una variedad de criterios puede ser una manera más válida y útil de informar al estudiante y a sus padres que no simplemente asignar una puntuación.

Pese a ello, a decir verdad, las calificaciones escolares en forma de puntuaciones, que fueron abolidas en la escuela primaria en las décadas de los 60 y 70, son ahora gradualmente reintroducidas en algunos sistemas europeos. El profesorado a menudo se opone a puntuar, especialmente quienes enseñan en los cursos más bajos. Puntuar también va en contra de la opinión expresada por muchos expertos en educación cuando afirman que los sistemas educativos ya han estado excesivamente orientados hacia la consecución de méritos y hacia el éxito. El razonamiento según el cual administrar *tests* de una manera extensiva conduce a una situación en que las escuelas educan no para la vida sino para los exámenes, se oye con frecuencia entre quienes critican la obsesión por la evaluación.

También hay que decir que no todos los países siguen idénticas estrategias. En Inglaterra, por ejemplo, la evaluación nacional es impuesta a las escuelas en forma de reválidas a los 7, 11, 14 y 16 años. El sistema escolar se está descentralizando en Bélgica, donde las comunidades locales se están haciendo cargo de las tareas de dirección escolar, lo cual ha incrementado la demanda de datos sobre el rendimiento escolar. La tendencia en Francia es que el nuevo cuerpo de inspectores escolares evalúe el funcionamiento de todo el sistema escolar. Se encuentran evoluciones similares en los países nórdicos. En Suecia, por ejemplo, el poder de las juntas de educación nacional y regional ha disminuido en favor de la toma de decisiones a nivel municipal. Los países germánicos parecen menos afectados por la tendencia a evaluar la actuación escolar. Se supone que el sistema tripartito en Alemania.



ha surgido es que no es posible reunir evidencias que demuestren que esta adaptación a las nuevas condiciones se lleva a cabo de hecho.

#### 4. Críticas y dilemas políticos

Las funciones analíticas y diagnósticas de evaluación y monitorización en educación son consideradas por muchos políticos y administradores elementos integrales de la estrategia para mejorar la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje. Si bien los exámenes y las pruebas educativas en las escuelas japonesas y de Estados Unidos casi se han convertido en un objetivo, en lugar de ser un medio para mejorar la calidad de la escolaridad, la intención inicial no era ésta. No obstante, las pruebas educativas han llegado a ser tan persuasivas y poderosas que han encontrado una oposición creciente. En algunos países, las pruebas, el eje central de toda evaluación, influyen literalmente en todo; desde el presupuesto asignado a las escuelas al contenido del currículum y los métodos de enseñanza que se aplican. Esta es una cuestión que debería ser considerada seriamente por aquellos países europeos en los que se están desarrollando o estudiando programas para la evaluación de la reforma educativa

Otra crítica de las pruebas nacionales es que son totalmente utilitaristas. Presuponen que la educación es una cosa que se puede usar y medir. Si un cierto aspecto no es medible, sus objetivos educativos y su realización tienden a acabar completamente. Si un determinado objetivo de la escolaridad o un determinado elemento curricular se resiste a cualquier ensayo de definición operativa y de medición objetivable, entonces se tiende a pensar que probablemente tampoco sea demasiado útil o importante. Aprender a ser, a disfrutar, a pensar y a ser crítico son objetivos de la educación que la cuantificación y, por lo tanto, pueden verse amenazados con la obsolescencia o el desinterés político. Por ejemplo, las humanidades, que no se prestan demasiado a una evaluación estandarizada, pueden muy bien recibir una prioridad baja en un sistema educativo en el que el currículum escolar se hace y rehace de acuerdo con los resultados de exámenes objetivos. Las lenguas clásicas encontrarán difícil sobrevivir a la competencia si los gobiernos de los países europeos aprueban el objetivo de que todos los niños y niñas sean competentes al menos en dos lenguas modernas además de dominar su propia lengua materna. La aproximación utilitarista a la definición de los propósitos de la educación puede llevar a una situación extrema en que aprender a conducir un coche tenga igual peso en el currículum que la historia o la filosofía. La educación de los valores -la mejor receta para luchar contra el etnocentrismo o la xenofobia, entre otros males europeos- no es fácilmente medible de forma objetiva. ¿Cómo pueden estos elementos mantener un lugar central en el currículum si el contenido de la escolaridad está cada vez más dictado por una perspectiva utilitarista y minuciosa en lo que respecta a los objetivos escolares?

Por otra parte, la cuestión no está exenta de dilemas políticos. Un primer dilema es si los resultados particulares de las escuelas deberían hacerse públicos, tal como se hace ahora en algunas partes de Gran Bretaña y Estados Unidos. Por una parte, las escuelas podrían ser sometidas a poderosos incentivos si sus resultados se dieran a conocer. Por otra parte, este tipo de información, si está a disposición del público, puede comportar estigmas y considerables insatisfacciones, especialmente entre los padres cuyos hijos van a escuelas que tienen un pobre resultado. Otra cuestión relacionada con la anterior es si debería dejarse que la elección de la escuela fuera decisión de las familias o si debe ser una cuestión puramente burocrática o administrativa, que dependa sólo del domicilio, por ejemplo. La otra cara de la moneda es si las escuelas han de ser autorizadas a examinar al futuro alumnado y si deben ser libres para admitir únicamente a aquellos que tienen un rendimiento académico superior a un límite prefijado por la propia escuela. Está claro que, hoy como ayer, en Europa se están ensayando políticas que ponen de manifiesto tendencias contrapuestas. Resumen

En los últimos años, la definición de políticas educativas centradas en la igualdad de oportunidades ha dejado paso a un interés mayor aún por la calidad de la educación. Pero el recurso a este concepto ha provocado una crisis que se ha resuelto identificando calidad de la educación fundamentalmente con calidad del producto resultante. En este sentido, diversos factores han contribuido a poner de manifiesto una cierta insatisfacción pública con respecto a los niveles actuales. Todo ello se ha traducido en un auge de los sistemas nacionales de evaluación de la educación que han devenido elementos insustituibles en el diseño y reforma de las políticas educativas europeas.

Abstract



a) The emphasis on the equality of educational opportunities in the definition of educational policies has been replaced by a new emphasis on the quality of education in recent years. However, this substitution assumes that the quality of education is merely the quality of the educational outcome. In this sense, several factors have contributed to reveal a sense of dissatisfaction in the public audience in relation to present educational outcomes and standards. All this implies the rise of national systems of educational accountability which have evolved into extremely useful elements for the design and reform of educational policies in Europe. Antes incluso de que la Alemania Occidental tuviera su constitución política, los Ministros de Educación de las diversas zonas de ocupación se reunían formalmente para resolver problemas de coordinación, creándose en 1948 un secretariado permanente.

b) En 1949 se pone en marcha la Conferencia Permanente de Ministros de Educación. con una estructura orgánica muy desarrollada (un pleno, una mesa directiva, un presidente, comisiones y un secretario general). Aunque nace como organismo de coordinación de las diversas políticas educativas, es también, sin duda, un instrumento que trata de evitar una excesiva descentralización.

c) En 1953 se crea el Comité Alemán de Educación y Cultura, integrado por un grupo de expertos independientes, con la misión de formular recomendaciones y elaborar informes. Que el Comité era sensible a la preocupación de determinados sectores de la población ante la creciente diversidad del sistema educativo alemán lo muestra su trabajo más importante, el que dio a la luz en 1959 con el título de "Plan de conjunto para la transformación y unificación de la enseñanza". El Comité desapareció en 1964.

d) En 1965 se crea el Consejo Alemán de Enseñanza, integrado ahora por autoridades educativas, profesores y destacadas personalidades, con una finalidad parecida a la del Comité desaparecido en 1964.

e) En 1969 se aprueba una enmienda constitucional que reconoce a la Federación el "derecho a dictar normas básicas" en cuanto a "los principios generales de la enseñanza superior", así como la posibilidad de cooperación con los *Länder* en materia de planificación educativa.

f) En el mismo año de 1969 se crea el Ministerio Federal de Educación y Ciencia con atribuciones muy delimitadas y precisas -fundamentalmente relativas a la enseñanza superior o universitaria, pero pronto el gobierno central mantendrá una interpretación extensiva de estas atribuciones. Fruto de la labor del Ministerio Federal han sido la Ley General Universitaria, la Ley de Enseñanza a Distancia y la Ley de Promoción de Puestos de Aprendizaje.

g) En 1970 se establece una Comisión Federación-Estados para la Planificación Educativa y la Promoción Científica, cuyo principal fruto ha sido el famoso "Plan Global de Educación", que encierra en sí un plan de desarrollo educativo y unas directrices comunes hasta 1985. No debe omitirse aquí que dicho plan ha encontrado serios obstáculos para su realización.

Si hemos pormenorizado el proceso en el que se manifiestan las tendencias centrípetas es porque nos parece paradigmático para las relaciones, siempre difíciles, entre el poder central y los poderes de las demás comunidades territoriales. La tensión entre la uniformidad y la diversidad se hace quizás más patente cuando se cierne sobre el sistema educativo. De una parte, los Estados miembros son lógicamente muy celosos de sus competencias, pero, de otra, tienen que hacer frente a las inquietudes de amplios sectores de población que no desean una diversidad que promueva sistemas escolares muy distintos, con los subsiguientes problemas de convalidaciones de títulos académicos, diferencias importantes en los currículos, diversas edades de acceso a los niveles educativos, etcétera. Los Estados miembros saben que, a la postre, estas divergencias pueden dificultar de hecho la libertad de circulación dentro de la nación, y que su acentuación puede poner en peligro la necesaria cohesión nacional. Por su parte, el poder central, que tiene la responsabilidad de garantizar la igualdad básica de todos sus ciudadanos, no puede permanecer ajeno a las dificultades de todo tipo que surgen cuando conviven dentro de un mismo territorio nacional sistemas educativos muy dispares. Esta tensión explica que con relativa frecuencia salga a la palestra pública el tema de la reforma de la Ley Fundamental a fin de reforzar los poderes de la Federación. En esos momentos los problemas que se discuten son casi siempre los mismos: conveniencia de unificar la duración



de la escolaridad obligatoria, necesidad de homogeneizar el tránsito de la enseñanza primaria al primer ciclo de la enseñanza secundaria - y de éste al segundo ciclo, validez de los títulos en toda la nación, contenidos básicos de la formación profesional, etcétera.

No obstante, estos problemas tratan de resolverse normalmente sin acudir a fórmulas políticas, no siempre posibles, como sucede con la reforma constitucional. En efecto, los países incluidos en este modelo suelen arbitrar fórmulas de coordinación y de cooperación. Sin embargo, la coordinación suele ser vista con recelo por los Estados miembros, aunque se cubra con el manto de la planificación, porque temen que debajo de esas técnicas se oculte la voluntad centrípeta del poder central (lo que explica, en el caso alemán, las dificultades, por ejemplo, del Plan Global de Educación). Por otra parte, las técnicas de cooperación no se han desarrollado lo suficiente, quizás porque resulte difícil cooperar cuando en el fondo de las cosas late un conflicto de poderes o, en el mejor de los casos, una distinta interpretación, de lo que se considera el interés general de la nación

## 6. El modelo de descentralización federal y comunal

Existen pocos países en los que funcione realmente una estructura federal que otorgue plenas competencias a los Estados miembros y, al mismo tiempo, facilite o permita una descentralización en otras entidades territoriales más pequeñas. Constituye un fenómeno minoritario que haya países que tengan una auténtica tradición federal o que posean una fuerte tradición comunal, pero que aun en estas dos características es sumamente escaso, posiblemente porque pocos países, sin una larga tradición para ello, pueden asumir la triple tensión que representa este tipo de organización: la tensión competencial que se produce entre las aspiraciones del gobierno federal, las del gobierno de los Estados y las de las autoridades locales. Obviamente, no se trata sólo de una cuestión de tradición en definitiva de una historia vivida junta de una determinada manera, sino también de tener una constitución y una praxis políticas que avalen o posibiliten esta forma de descentralización federal y comunal. A este respecto, pensamos que hay dos países, Suiza y los Estados Unidos de América, que pueden simbolizar todas las características de este modelo.

No es muy usual ocuparse de Suiza como modelo, ni siquiera entre los estudiosos de la educación comparada, salvo algunas referencias generales. Quizás porque se considere que en cada cantón, en cada estado miembro de la Confederación, la realidad escolar es distinta, sin que existan normas generales de ámbito nacional. Por eso suele afirmarse que Suiza no posee un sistema educativo sino veintiséis sistemas educativos, tantos como cantones. Sin embargo, por debajo de esa heterogeneidad, complicada por la existencia de competencias educativas en las comunas o municipios, puede observarse la presencia de unos principios generales que informan el sistema educativo suizo.

El primer principio que debemos destacar es que como a veces se ha indicado, la educación es en Suiza una cuestión de Estado fruto de un doble pacto: un pacto constitucional que reconoce la soberanía de los cantones en materia de enseñanza, y un pacto social que reconoce la contribución de la escuela a la identidad nacional suiza. Aunque ambos pactos operan de modo latente y continuo, a nosotros sólo nos interesa ahora ocuparnos del primero.

El pacto constitucional arranca de 1815, cuando los cantones suizos se unieron en una confederación de carácter contractual que exigía la unanimidad para la toma de decisiones. En 1848, después de una guerra civil, una nueva constitución política transformaba la confederación en una federación, donde las decisiones se tomarían por mayoría (pertenece a la singularidad suiza, y a su espíritu de pacto, el hecho de que formalmente siga manteniendo la denominación de Confederación, cuando una federación desde nace más de un siglo). La Constitución actual data de 1874, aunque haya sufrido más de noventa revisiones, muchas de ellas relativas a la educación.



El segundo principio general estriba en las características del reparto constitucional de competencias educativas y su triple nivel de atribución:

a) Competencias de la Confederación: la Constitución de 1874 sólo atribuía competencias a la Confederación en el nivel superior o universitario, sin perjuicio de que ésta debía velar por el cumplimiento de las obligaciones educativas que tienen los cantones. Posteriormente, en sucesivas reformas constitucionales, se ampliaron las competencias de la Confederación, sobre todo por lo que respecta a la formación profesional y a los títulos académicos. No obstante, no existe en Suiza el Ministerio Federal de Educación.

b) Competencias de los cantones: aunque la Constitución sólo les otorga competencia en el nivel de enseñanza primaria, tradicionalmente han ido extendiendo su competencia a los demás niveles, incluido el universitario (lo que sin duda constituye hoy lo que los politólogos llaman una convención constitucional, es decir, un uso con fuerza similar a la de una norma constitucional). Los cantones reciben subvenciones de la Confederación para el desarrollo de sus competencias.

c) Competencias de las comunas: aunque la Constitución federal helvética no contiene prescripción alguna al respecto, las constituciones de los cantones suelen establecer distintos grados de descentralización comunal o municipal. Generalmente las comunas tienen amplia competencia en la educación preescolar y en la educación obligatoria (la competencia puede abarcar, según los distintos cantones, desde la construcción de escuelas hasta la selección y administración del profesorado). En las grandes ciudades, las comunas suelen ser titulares de centros docentes de enseñanza secundaria, de formación profesional y de enseñanza artística. Finalmente, las comunas reciben subvenciones de los cantones para el desarrollo de estas competencias.

Se trata, pues, de una descentralización a tres bandas, si bien el examen competencia! de las claves fundamentales inclina la balanza a favor de los cantones; en rigor, tendríamos que decir que se trata de un modelo estrictamente federal, pero, en virtud de las leyes descentralizadoras dictadas por los cantones, este modelo es también, en no pequeño grado, comunal. Ello no quiere decir que no existan tensiones, especialmente por lo que se refiere a las relaciones del gobierno central y el gobierno de los cantones (con ello Suiza, a pesar de su peculiaridad, rinde tributo a lo que es una constante de todos los Estados federales). La tendencia centrípeta, propia de los poderes centrales, también se ha manifestado aquí en diversas ocasiones, especialmente en 1973 cuando, al amparo de una opinión pública favorecedora de una uniformidad mínima, se intentó revisar la Constitución federal para establecer que "la enseñanza es de dominio común de la Confederación y de los cantones". Aunque esta enmienda fuera rechazada, el problema está lejos de haber sido resuelto, aunque tanto en el pasado como en la actualidad la coordinación ha sido siempre una cuestión a la que los cantones han sido especialmente sensibles.

La coordinación está asegurada por la Conferencia Suiza de Directores Cantonales de Instrucción Pública. Creada en 1897, reúne a los ministros de educación de los diferentes cantones, y sus decisiones, aunque no son obligatorias, constituyen un compromiso para los respectivos cantones. Precisamente es esta Conferencia permanente la que dio a luz en el año 1970 al Concordato sobre la coordinación escolar, una "Institución intercantonal de derecho público" que regula la relación entre los cantones y entre éstos y la Confederación. Entre otras cosas de interés, el Concordato estableció unas normas comunes de obligado cumplimiento para todos los cantones, relativas a la edad de entrada en el nivel de educación primaria, a la duración de la escolaridad obligatoria, a la duración de la educación secundaria y a la fecha de inicio del curso académico.



El caso de los Estados Unidos de América resulta más conocido. Pero también aquí la primera impresión es la de una extraordinaria variedad, a veces muy próxima al caos. Ello es así porque no sólo hay tantos sistemas educativos como Estados miembros de la Federación, sino también tantos como comunidades locales existen. De ahí que algún autor haya hablado de una constelación de sistemas educativos, de una pluralidad que es no sólo cuantitativa, sino también cualitativa. Sin salirnos del tema que nos ocupa, podemos registrar, por ejemplo, que la ciudad de Nueva York tiene un sistema educativo altamente centralizado, mientras que el Estado de Nueva York se divide en más de quinientos distritos, todos ellos dotados de una notable autonomía.

Estamos, pues, ante una diversidad de sistemas. Pero por debajo de esta diversidad podemos constatar la existencia de tres instancias de poder que, de un modo u otro deciden en materia de educación.

La primera instancia es la que constituye el Gobierno federal. Ciertamente, la Constitución estadounidense no atribuye poder alguno a la Federación en materia de enseñanza. Más aún, la enmienda décima otorga indirectamente esta competencia a los Estados miembros. Sin embargo, también aquí se manifiesta esa tendencia centrípeta propia de los poderes centrales hasta el punto de que una de las características de este modelo es precisamente el creciente intervencionismo de la Federación en esta y en otras materias.

Aunque en 1867 se creara la Oficina Federal de Educación con fines muy delimitados de información y asesoramiento a los Estados, la Oficina fue progresivamente accediendo a mayores responsabilidades a través de las subvenciones a los Estados, la administración de programas federales y la prestación de servicios. Este intervencionismo se hizo especialmente visible después de la segunda guerra mundial, culminando en 1979 con la transformación de la Oficina en un ministerio federal, el Departamento Federal de Educación.

La segunda instancia viene representada por los Estados miembros. La mayoría de las constituciones de estos Estados les atribuye expresamente la responsabilidad en el establecimiento, mejora y ordenación del sistema educativo. Aunque, como sabemos, la tradición de autonomía local de las comunidades básicas fue siempre muy fuerte en los Estados Unidos de América, también fue creciente el grado de intervencionismo de los Estados miembros; primero a requerimiento de las organizaciones de profesores, más tarde a instancias de las propias autoridades locales, cuyas demandas de financiación estatal las hacía cada vez más vulnerables y, finalmente, por propia iniciativa de los órganos legislativos y de gobierno de los propios Estados (en la actualidad, es raro el candidato que en su campaña electoral para la proclamación de gobernador no incluya la educación en su programa).

Pero el peso fundamental del sistema educativo estadounidense recae sobre las comunidades locales, esto es, sobre las famosas juntas de distrito. Esta tradición de gestión y administración locales se remonta a la época colonial, en que la lejanía de las autoridades metropolitanas obligaba a las pequeñas localidades a resolver sus problemas por sí solas. Esta tradición impuso a los Estados el reconocimiento de la autonomía escolar de sus distritos autonomía que va desde la libre contratación de profesores hasta la elaboración de sus propios planes de estudios, sin que quepa olvidar competencias tan importantes, como el diseño arquitectónico y la construcción de escuelas o la supervisión escolar. Fuerza es, pues, reconocer que el examen del caso estadounidense a la luz de las claves fundamentales presenta un grado mayor de descentralización que el suizo, porque la autonomía de las autoridades locales es aquí mayor. Este caso, presenta, posiblemente, el mayor grado de descentralización que puede permitirse una nación sin quebrar la cohesión interna, de su organización política.



¿Qué decir, entonces, de los que creen que más que ante una constelación de sistemas estamos muy cerca de un caos? La verdad es que el entre cruzamiento de estas tres instancias federal, estatal y local no está exento de importantes interconexiones. Así, por ejemplo, una comunidad local puede contratar libremente al profesorado, pero sólo puede hacerlo de entre aquellos que estén en posesión de la licencia que otorgan los Estados; un Estado puede pretender que los contenidos mínimos del plan de estudios de determinadas escuelas se ajusten a ciertos puntos que estima necesarios, pero, a la vez, se verá obligado a insertar otros para beneficiarse de la financiación federal. Las mismas juntas de distrito que se autofinancian en gran parte (alrededor de un 40 por 100) tienen necesidad de acudir a la financiación del Estado (que suele aportar hasta otro 40 por 100), siendo inevitable en último término acudir a la financiación federal. Posiblemente, las subvenciones federales y estatales hayan sido el medio más eficaz para imponer cierta homogeneidad, sin la cual no son posibles ni los sistemas educativos ni las organizaciones políticas.

## 7. El modelo de descentralización comunal y académica

Se ha dicho que en Francia la dirección de la educación la ejercen los funcionarios del Estado, en la antigua URSS el comisario político, en Estados Unidos el pueblo, las juntas de distrito- y en Inglaterra los profesores. Esta consideración del caso inglés, sólo válida antes de la promulgación de la *Education Reform Act* de 1988, ponía de relieve un hecho singular: la descentralización en Inglaterra ha tenido su base no sólo en las autoridades locales, sino que ha llegado también hasta el interior de los centros docentes (hablamos de Inglaterra cuando en realidad tendríamos que hablar del Reino Unido: hay tres subsistemas educativos, el de Inglaterra y Gales, el de Irlanda del Norte y el de Escocia, si bien no deberíamos olvidar que todos juntos totalizan una población de 56 millones de habitantes, de los cuales 47 pertenecen a Inglaterra; si a ello unimos la influencia ininterrumpida del espíritu inglés, se justifica que nos fijemos en el sistema educativo de Inglaterra como subsistema predominante).

No deja de ser también altamente significativo que durante el largo siglo XIX Inglaterra haya carecido de un sistema nacional de educación, a diferencia de los demás países europeos y americanos. Esto, sin duda, forma parte de la llamada peculiaridad inglesa.

En efecto, no es hasta la ley Balfour de 1902, la ley que crea las famosas *Local Education Authorities*, que puede hablarse en Inglaterra de un sistema público de educación. Este sistema, basado fundamentalmente en las competencias de las autoridades locales, será consagrado por la *Education Act* de 1944 como "un sistema nacional administrado localmente". Pero, paradójicamente, en 1944 se crea también el Ministerio de Educación. La ley de 1944 trata ya de guardar un difícil equilibrio encomendando al nuevo Ministerio la política nacional de educación y a las autoridades locales la ejecución de esa política. Ciertamente, del contexto de la ley se deduce que la autonomía de las autoridades locales permanece intacta, pero ello no impide constatar el ascenso de la tendencia centralizadora, nunca ausente del todo en la sociedad inglesa.

El Ministerio de Educación creado por la ley de 1944 era, sin duda, muy diferente a los demás ministerios europeos. El Ministerio inglés no era titular de los centros públicos, no los administraba, no nombraba su profesorado, no determinaba los libros de texto, los métodos de enseñanza o el currículo. Estas funciones seguían correspondiendo a las, que tenían plena competencia académica en todos los niveles educativos, salvo la educación universitaria, junto con otras relativas a la construcción de escuelas, incluidas las de nivel superior, se exceptúan las universidades que son autónomas, las becas y ayudas a los alumnos, el transporte escolar, etcétera. No obstante, el poder central, como en los otros modelos que hemos examinado, ejerció una gran influencia mediante una intervención cada vez mayor en



la financiación de los gastos locales, bien por medio de la subvención global, *el Rale Support Grant* para gastos corrientes (distribuida mediante una negociación con las autoridades locales), bien por medio de subvenciones específicas.

Pero, como sabemos, el grado de descentralización existente en Inglaterra no acababa en las autoridades locales. Estas descargaron siempre buena parte de sus responsabilidades en los centros docentes, es decir, en los directores escolares y en el profesorado. La elite docente intervenía, pues, en los programas y planes de estudio, en la elección de los libros de texto, en los criterios de evaluación, en la organización escolar, en los asuntos de disciplina, etcétera. Lo cierto es que a la amplia autonomía ríe las autoridades locales había que añadir la no menos amplia de los centros docentes.

Sin embargo, a medida que aumentaba la complejidad del sistema educativo, aumentaba también la labor ministerial, posiblemente por esa necesidad propia de los sistemas descentralizados de establecer criterios básicos que impongan una mínima uniformidad al sistema. Así iban apareciendo normas básicas para la construcción de centros docentes, para la formación del profesorado y para su titulación, para la unificación de los sueldos de los profesores para las subvenciones, para evitar discriminaciones importantes, etcétera. La culminación de esta carrera uniformadora ha sido la *Education Reform Act* de 1988.

La ley de 1988, con independencia de las razones que le asistan, ha supuesto un rudo golpe, a la descentralización. Es cierto que la sociedad inglesa clamaba por una reforma de la vieja ley de 1944, insuficiente para proceder a la actualización del sistema educativo inglés; pero esta puesta al día ha traído *un* cambio radical en la distribución de competencias entre, el poder central y las autoridades locales, reforzando en grado sumo la autoridad de la Secretaria de Estado de Educación y Ciencia y recortando seriamente los poderes de las autoridades locales, de las famosas I.EAs.

La ley de 1988, una ley desusadamente larga, muy detallada y sumamente prescriptiva, autoriza al poder central para la ejecución de las múltiples normas que contiene, establece un currículo nacional para todos los niños desde los cinco hasta los dieciséis años, impone unos controles regulares en diversas etapas de la educación primaria y secundaria y, lo que no ha pasado inadvertido, ofrece a las juntas de gobierno de los centros docentes (elegidas por los padres, profesores y representantes de la comunidad local) la posibilidad de deshacerse de la tutela de las LEAs y pasar a ser financiados directamente por las autoridades del Estado. *No* parece una exageración decir, como se ha dicho, que las autoridades locales pueden convertirse en meros agentes del poder central.

La creación de un currículo nacional no es, por otra parte, una novedad que irrumpa bruscamente en la vida escolar inglesa. Desde hacía muchos años la inexistencia de un currículo básico, aceptado por todos, era sumamente criticado por amplios sectores de la sociedad inglesa, incluidos padres de alumnos y expertos en la materia. Un primer paso importante fue el establecimiento, en 1965 del *General Certificate of Education* y la generalización a todos los alumnos en el curso 1981/1982 de un "common system of examinations" El último paso, previo a la ley, sería la publicación de un documento gubernamental en 1987 *The National Curriculum 5-16: a consultive document*, que predeterminaría lo que iba a ser el currículo nacional en la ley de 1988.

El documento establecía un currículo prescriptivo para todos los alumnos, basado en la distinción entre materias esenciales -el inglés, las matemáticas y las ciencias y materias básicas, historia, geografía, tecnología, música, arte, educación física y, en la secundaria, una lengua extranjera. Establecía además que entre el 30 y el 40 por 100 del tiempo lectivo debería ser dedicado a las materias esenciales, y que éstas y las materias básicas deberían ocupar del 80 al 90 por ciento del horario escolar (en el debate parlamentario se rebajó esta pretensión,



estableciéndose en la ley que las materias esenciales y básicas ocuparían al menos el 70 por 100).

A la vista de la ley de 1988, ¿qué se puede decir de la descentralización educativa en Inglaterra?, ¿podemos seguir incluyendo el caso inglés en el modelo que siempre le ha caracterizado de descentralización local y académica? Quizás sea pronto para saberlo. Un famoso comparatista inglés ha dicho que esta ley es un cataclismo para la educación inglesa, sobre todo para el reparto de poder entre las autoridades centrales y las autoridades locales. Lo cierto es que dada la brusca alteración que supone, la situación actual sólo puede calificarse de extraordinariamente confusa. Por otra parte, el currículo nacional no ha dejado de suscitar críticas entre profesores y educadores, incluso uno de los ministros de Educación, Kenneth Clarke, consideró que el currículo era demasiado rígido y propuso aplicarlo sólo para las edades 5-14, quedando el tramo 14-16 a la discrecionalidad del centro docente y del alumno. No sería, pues, inusual una adaptación de la ley a la realidad inglesa, fuertemente instalada en el modelo de descentralización que todos hemos conocido. Pero, en cualquier caso, es bastante probable que el modelo inglés deje de ser uno de los elementos que constituyan lo que se ha llamado desde hace siglos la peculiaridad inglesa.

## 8. Recapitulación final

Posiblemente la conclusión más relevante de este estudio es que no hay modelos buenos o malos de descentralización, sino modelos producto de un conjunto de factores que incide. ; Resueltamente en la manera de organizar un sistema educativo. Nosotros nos hemos detenido especialmente en los factores históricos y políticos porque probablemente son los.' más relevantes, ios que más condicionan, en un sentido u otro, la organización de la vida de un pueblo, de la cual la educación es una parte importante. Sin subestimar, pues, otros factores, parece empíricamente comprobado que la tradición y las formas de organización política son decisivas a la hora de determinar cómo se va a organizar la educación. No es posible, por ejemplo, que en una organización férreamente centralizada florezcan formas auténticamente descentralizadas; a veces ni siquiera es viable la aparición de tendencias de este signo, tampoco parece posible cualquier implantación brusca de un modelo organizativo, aunque en su país de origen haya dado espléndidos frutos, si carece de la adecuada base social y política sobre la que echar raíces.

Por otra parte, la experiencia de múltiples países que se han adentrado por la senda de la descentralización nos enseña que no podemos hablar tampoco de organizaciones centralizadas o descentralizadas como modelos puros, sino que dentro de aquellas hay un grupo importante de pueblos que ensayan diversas fórmulas de descentralización, tanto más numerosas si tomamos el término en un sentido amplio, mientras que dentro de estas existen diversos grados y diversos tipos de descentralización. No hay, pues, modelos puros, y no hay uniformidad ni dentro de la centralización ni dentro de la descentralización.

En tercer lugar, la organización de la educación, como la organización política de los diferentes países, no es algo que se determine de una vez para siempre. Aunque la organización de la educación se regule incluso en la Constitución, no puede olvidarse que las constituciones se reforman con el paso del tiempo. Y aunque la tradición avale una forma centralizada o descentralizada, las tradiciones no son tampoco bloques monolíticos, sino un conjunto de pautas, creencias y costumbres que muchas veces alimentan en su seno a sus contrarios. Es decir, que posiblemente no se pueda hablar de tradición sino de tradiciones, algunas más pujantes que otras. El caso inglés, que todos hemos conocido siempre como un modelo casi imperturbable, ha demostrado que también él se somete a las leyes de la vida, dominada por el sentido de la permanencia pero también por el del cambio. Para decirlo en otras palabras, un país puede estar organizado por formas centralizadas o descentralizadas, estableciéndose en la ley que las materias esenciales y básicas ocuparían al menos el 70 por 100).

A la vista de la ley de 1988, ¿qué se puede decir de la descentralización educativa en Inglaterra?, ¿podemos seguir incluyendo el caso inglés en el modelo que siempre le ha caracterizado de descentralización local y académica? Quizás sea pronto para saberlo. Un famoso comparatista inglés ha dicho que esta ley es un cataclismo para la educación inglesa, sobre todo para el reparto de poder entre las autoridades centrales y las autoridades locales. Lo cierto es que dada la brusca alteración que supone, la situación actual sólo puede calificarse de extraordinariamente confusa. Por otra parte, el currículo nacional no ha dejado de suscitar críticas entre profesores y educadores. Incluso uno de los ministros de Educación, Kenneth Clarke, consideró que el currículo era demasiado rígido y propuso



aplicarlo sólo para las edades 5-14, quedando el tramo 14-16 a la discrecionalidad del centro docente y del alumno. No sería, pues, inusual una adaptación de la ley a la realidad inglesa, fuertemente instalada en el modelo de descentralización que todos hemos conocido. Pero, en cualquier caso, es bastante probable que el modelo inglés deje de ser uno de los elementos que constituyan lo que se ha llamado desde hace siglos la peculiaridad inglesa.

## 8. Recapitulación final

Posiblemente la conclusión más relevante de este estudio es que no hay modelos buenos o malos de descentralización, sino modelos producto de un conjunto de factores que incide resueltamente en la manera de organizar un sistema educativo. Nosotros nos hemos detenido especialmente en los factores históricos y políticos porque probablemente son los más relevantes, los que más condicionan, en un sentido u otro, la organización de la vida de un pueblo, de la cual la educación es una parte importante. Sin subestimar, pues, otros factores, parece empíricamente comprobado que la tradición y las formas de organización política son decisivas a la hora de determinar cómo se va a organizar la educación. No es posible, por ejemplo, que en una organización férreamente centralizada florezcan formas auténticamente descentralizadas; a veces ni siquiera es viable la aparición de tendencias de *este* signo. Tampoco parece posible cualquier implantación brusca de un modelo organizativo, aunque en su país de origen haya dado espléndidos frutos, si carece de la adecuada base social y política sobre la que echar raíces.

Por otra parte, la experiencia de múltiples países que se han adentrado por la senda de la descentralización nos enseña que no podemos hablar tampoco de organizaciones centralizadas o descentralizadas como modelos puros, sino que dentro de aquellas hay un grupo importante de pueblos que ensayan diversas fórmulas de descentralización, tanto más numerosas si tomamos el término en un sentido amplio, mientras que dentro de estas existen diversos grados y diversos tipos de descentralización. No hay, pues, modelos puros, y no hay uniformidad ni dentro de la centralización ni dentro de la descentralización.

En tercer lugar, la organización de la educación, como la organización política de los diferentes países, no es algo que se determine de una vez para siempre. Aunque la organización de la educación se regule incluso en la Constitución, no puede olvidarse que las constituciones se reforman con el paso del tiempo. Y aunque la tradición avale una forma centralizada o descentralizada, las tradiciones no son tampoco bloques monolíticos, sino un conjunto de pautas, creencias y costumbres que muchas veces alimentan en su seno a sus contrarios. Es decir, que posiblemente no se pueda hablar de tradición sino de tradiciones, algunas más pujantes que otras. El caso inglés, que todos hemos conocido siempre como un modelo casi imperturbable, ha demostrado que también él se somete a las leyes de la vida, dominada por el sentido de la permanencia pero también por el del cambio. Para decirlo en otras palabras, un país puede estar organizado por formas centralizadas o descentralizadas.



hasta que deja de estado. Todo depende de la relación, equilibrada o no, de las fuerzas centrífugas y centrípetas obrantes en su seno.

A este respecto no deja de ser significativa la pugna; a veces soterrada, pero siempre latente, de las fuerzas centrífugas y centrípetas que operan en todo modelo organizativo, incluidos, como hemos visto, los modelos educativos. Hasta los países con una tradición varias veces centenaria de organización centralizada -recuérdese el caso francés, ven nacer en su interior tendencias descentralizadoras y, a la inversa, países como el caso estadounidense, de fuerte tradición federal y comunal, ven ascender con fuerza tendencias centrípetas. La tensión centralización *versus* descentralización nunca es estética, incluso en países que parecían fijados desde hacía siglos en una forma determinada.

Una cuarta consideración nos llevaría de nuevo a lo que se decía al comienzo de este documento, el problema de la descentralización no es nunca un problema abstracto, algo que los pueblos eligen teniendo en cuenta los pros y los contras, las ventajas y los inconvenientes, los aspectos de eficiencia o los de conveniencia. La descentralización es fundamentalmente una opción política, bien porque se quiera acceder a formas rigurosas de descentralización de cesión de poder por parte del gobierno central, bien porque se trate de medidas correctoras de la centralización, medidas de desconcentración o de delegación. En el primer caso el camino obligado es el de la reforma constitucional o el de la aplicación real de los mecanismos constitucionales favorecedores de la cesión de competencias; en el segundo, más propio del campo administrativo, las medidas correctoras no podrán remontar la oposición de las fuerzas

centrípetas si detrás de ellas no existe una auténtica voluntad política. La historia de este siglo está llena de ejemplos de uno y otro signo.



## 2

# **Administración de sistemas y centros educativos: Modulo II**

Material entregado por, Fredesvinda Rivas, Gestora  
Administrativa de Programas, OEI El Salvador



COOPERACION  
IBEROAMERICANA

Programa IBERMADE



**Programa IBERMADE de La Cumbre Iberoamericana**

**XI CURSO PARA ADMINISTRADORES DE LA  
EDUCACIÓN**

**Nivel Medio y Directivo de los Países de Centroamérica y El Caribe**

**MODULO II**

**ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS Y CENTROS  
EDUCATIVOS**

**LA ANTIGUA, GUATEMALA 10-21 de Julio de 2000**



## MÓDULO II

# GESTIÓN DE PROYECTOS DE REFORMA Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN



## LA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN EL CONTEXTO DE LOS CAMBIOS EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS LATINOAMERICANOS

**Cecilia Braslavsky (\*)**

### I. Introducción

El principal Indicador de la intención refundacional es la promulgación de nuevas leyes de educación general y la adopción de amplios planes nacionales de reforma, que incluyen principios y propuestas organizacionales, administrativas, curriculares y pedagógico-didácticas diferentes a los de etapas anteriores, y que afectan directamente al nivel medio. En siete de los once países de los que se ha podido recoger información se promulgaron leyes generales innovadoras en los años 90. En tres casos restantes (Ecuador, Costa Rica y Uruguay) se comenzó a transitar una intensa revisión de la situación existente, con destinos diversos, y se produjeron acuerdos, debates, normas parciales, políticas y proyectos que se inscriben también en las tendencias generales. En otro, por fin, se incluyen algunos principios, propuestas y definiciones innovadoras en la Constitución Nacional (véase Cuadro N° 1).

CUADRO NÚM. 1 AMÉRICA LATINA SITUACIÓN NORMATIVA DE LA EDUCACIÓN NACIONAL		
PAÍS	NORMA GENERAL NACIONAL ANALIZADA	AÑO DE PROMULGACIÓN
ARGENTINA	Ley Federal de Educación	1993
BOLIVIA	Ley de Reforma Educativa	1994
COLOMBIA	Ley General de Educación	1994
COSTA RICA	Ley Nacional de Educación	1957
CHILE	Ley Orgánica de Constitución de la Enseñanza	1991
ECUADOR	Ley General de Educación	1985
MÉXICO	Ley General de Educación	1993
PARAGUAY	Constitución Nacional	1992
PERÚ	Ley General de Educación	1982
REPÚBLICA. DOMINICANA	Plan Decenal de Educación	1992
URUGUAY	Ley de Educación	1985

FUENTE: Elaboración propia con base en los Informes nacionales citados.

(\*) Cecilia Braslavsky, profesora de Historia de la Educación de la Universidad de Buenos Aires y de Política Educativa en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Además, es directora general de Investigación y Desarrollo, por concurso, del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.



Tanto el esfuerzo refundacional como las innovaciones autogestionarias en numerosas instituciones de nivel medio en todos los países de América Latina, intentan responder a una multiplicidad de necesidades y demandas con elementos tomados de diversas fuentes, a través de prácticas constructivas u obstructoras de numerosos actores. Este esfuerzo puede tener entre sus consecuencias la emergencia de sistemas educativos profundamente diferentes a los regulados y configurados<sup>2</sup> hacia fines del siglo pasado, y que en lo que a su nivel medio se refiere recibieron un amplio impulso transformador entre 1930 y la década de los 70,

Las necesidades y demandas provienen de la exigencia de nuevas tendencias de desarrollo, que hacen imperativo incrementar la productividad de las economías y la competitividad de las naciones, reactivar los procesos de cohesión social con criterios de equidad, y favorecer la apropiación de valores éticos y cívicos. La educación no estaría contribuyendo a superar déficit en los terrenos señalados, lo cual habría conducido a una situación generalizada de Insatisfacción de los Estados, de los partidos políticos y de las sociedades con los sistemas y con las instituciones educativas, que en el caso de los sectores medios altos y altos se complementa con la necesidad de reeditar de alguna manera la eficacia en el ejercicio de la función de selección operada por el nivel medio antes de su masticación.

En efecto, muchos de los cambios que desencadenan autogestionariamente las instituciones privadas padecerían asociarse a un esfuerzo por atender las necesidades de restitución de la eficacia a la función de selección del nivel medio, a través de la lógica de mercado, cada vez más instalada en el sistema educativo latinoamericano. En periodos anteriores la población que enviaba a sus hijos al sector privado priorizaba la orientación ideológico-religiosa, la protección frente a entornos supuestamente agresivos, la búsqueda de diferenciación social por medio de la adquisición de saberes legitimadores, y aceptaba el supuesto de mejor formación integral como subsumido en el logro de la socialización buscada. En el marco de la toma de conciencia de la emergencia de la sociedad del conocimiento y ante una oferta privada cada vez más expandida, ese supuesto es cuestionado y a la búsqueda de diferenciación social se le agrega en forma discriminada la de «excelencia académica».

En el caso de los colegios públicos de nivel medio, los esfuerzos de transformación autogestionaria suelen asociarse a la búsqueda de reconversión frente a riesgos de desaparición derivados del impacto local de los procesos de globalización de la economía, especialmente en la modalidad técnica. Sólo parecen posibles en casos de fuerte dinamismo del personal directivo, asociado generalmente a su formación y a su capacidad de asumir riesgos.

Atender a los desafíos de las nuevas necesidades y demandas implica resolver viejos y nuevos problemas que, por un lado, aquejan a todo el sistema educativo y que, por otro, asumen ciertas especificidades en lo referente al nivel medio en cada una de sus modalidades e instituciones.

Entre los viejos problemas pueden mencionarse la exclusión, las altas tasas de deserción, el desgranamiento y la repetición; salarios docentes históricamente deprimidos, una formación y un régimen laboral docente que se consideran en un contexto de baja prioridad de las inversiones en educación; mal aprovechamiento de los ya escasos recursos disponibles, y propuestas de enseñanza atrasadas y desgastadas (Rama, G. 1987).

Entre los emergentes cabe ubicar, sobre todo, a los modelos y estilos de funcionamiento macro y micro- institucional, cuya rigidez colisiona con grandes cambios habidos en las prácticas sociales y personales, con dificultades en garantizar una educación de calidad acorde con los nuevos desafíos (Ibarrola, M. de; Gallart, M.A., y otros 1994), y con una incipiente posibilidad de incrementar la inversión pública y privada en educación siempre que se pueda mostrar que sería en «otra educación» de mayor calidad y más eficiente.

Tanto los esfuerzos de los Estados como los de las instituciones parecen inscribirse cada vez más claramente en la búsqueda internacional de reconversión de los sistemas educativos nacionales, a través de la gestación de reformas educativas, que intenten dar coherencia a una serie de innovaciones y cambios parciales, regulando «ex novo» los sistemas educativos y acelerando un proceso de producción de políticas públicas para su nueva configuración.

En el próximo apartado se presentarán algunas tendencias de ese proceso más vinculadas a la particular Identidad del nivel medio, y en el siguiente se hará referencia a cuestiones más ligadas a cómo se ve afectados el nivel medio por la nueva configuración de los sistemas educativos nacionales. Finalmente, en el último apartado, se formularán algunas reflexiones en torno a las posibilidades futuras de los procesos en curso en relación a las características propias de los Estados Nacionales, dado el



## II Acerca de los cambios en el nivel medio o secundario

El nivel medio fue el emergente de un doble movimiento: la necesidad de fortalecer la formación general, ya fuese por sí mismo o como antesala para el ingreso a la universidad y como canal de diferenciación social de las elites y de las clases medias, y la necesidad de profesionalización para atender la formación de perfiles emergentes vinculados a diferentes etapas del desarrollo político, cultural y económico de los distintos países. La formación de los Estados modernos presionó para formar funcionarios y para crear colegios nacionales y comerciales. La vocación exportadora e Industrializados de un sector terrateniente y la preocupación de empresarios orientados a la sustitución de Importaciones, influyó en favor de la creación de diversos perfiles para trabajos específicos en los tres sectores clásicos de la economía (Gallart, M.A. 1984, 1993; Rama, G. 1987; Weinberg, G. 1989; Tedesco, J.C. 1989; 2Ibas, D. 1992).

En el marco de ese doble movimiento sus diferentes modalidades fueron constituyéndose con una identidad peculiar especialmente vinculada al grado de compromiso con los dos tipos de funciones diferencialmente asumidas por cada modalidad, y, por otra parte, todas estuvieron cruzadas por una fuerte tendencia a la segmentación, profundizada como consecuencia de la expansión de la matrícula y del impacto de la actuación del sector privado (Braslavsky, C, 1985; Bracho, T. 1988).

A partir de la disconformidad general con el sistema educativo y con el nivel medio, hacia comienzos de la década de los 90 parecía haberse llegado a un cierto consenso, de acuerdo al cual ninguna de las dos funciones (la político-propedéutica-social y la profesionalizante) estaría siendo cumplida satisfactoriamente.

La expectativa político-propedéutica-social estaría más fuertemente depositada en las modalidades académicas que ofrecen el título de bachiller. En este caso, habría un claro diagnóstico respecto a que en sus Instituciones se «pasa el tiempo», produciéndose una suerte de efecto guardería para jóvenes que no pueden ser incorporados por el mercado de trabajo (Carlola, L. 1.992).

Por su parte, la expectativa de formación profesionalizante estaría más basada en los establecimientos de las modalidades técnicas, que en algunos países incluyen tanto ramas vinculadas a los procesos productivos como a los servicios, mientras en otros sólo a las primeras; ya que las segundas se subsumen en los bachilleratos. Como consecuencia, habría diagnósticos en relación a que sus egresados no encontrarían mejores destinos ocupacionales ni tendrían ingresos más elevados (Gómez Campo, V. M. 1992).

En función de ese diagnóstico, la educación media o secundaria en América Latina debería revisar qué se entiende por formación general, desembarazándose de su identificación con el acceso a catálogos de Información con el dominio verbalista de contenidos libresco y con el estudio memorístico, lo cual afectaría fundamentalmente a los tradicionales bachilleratos humanísticos.

Por otra parte y por varias razones, debería desembarazarse de la pretensión de «profesionalización».

En primer lugar, porque la formación para un puesto de trabajo no sería la más adecuada para enfrentar los desafíos de la transformación productiva contemporánea, asociada a la Introducción y desarrollo de nuevas tecnologías y a sus implicaciones para la Integración laboral y social. Los espacios que más rápidamente incorporan nuevas tecnologías exigirían perfiles ocupacionales cambiantes, que tendrían en común la exigencia de una alta capacidad de abstracción y de conceptualización, más que de dominio operativo. En ellos se demandarían cada vez más competencias correspondientes a trabajadores polivalentes, con capacidad de resolver problemas, de tomar decisiones y de trabajar en equipos. (Moura Castro, C. de 1984).

En segundo lugar, la formación para un puesto de trabajo tampoco sería la más adecuada para enfrentar los requerimientos de los grupos excluidos de los espacios laborales más afectados por la modernización tecnológica, que sólo tendrían alguna oportunidad en alguna de las tres situaciones siguientes: actividades rutinarias que exigen baja formación, el autoempleo y los micro emprendimientos. . En el primero de los casos, sería necesaria una formación diferente que permitiese contrarrestar efectos alienantes a través de una más sólida preparación para otras formas de Integración social y cultural (Araujo y Oliveira 1994). En el segundo y el tercero se estaría sometido a un desafío de competitividad



En tercer lugar, la formación profesionalizante exigiría un «equipamiento de verdad» (Araujo y Oliveira, op. cit.), que sería extremadamente difícil de garantizar en las instituciones del sistema de educación formal. El equipamiento de los establecimientos de las modalidades técnicas estaría casi siempre obsoleto y sería imposible de reemplazar en la escala de los establecimientos de enseñanza media, que atienden a una matrícula de entre 300 y 2.000 alumnos,

En cuarto lugar y por algunas lógicas argumentaciones, la pretensión de ofrecer una educación profesionalizante en el nivel medio habría llevado a organizar una educación técnico-profesional extremadamente costosa, sin que fueran visibles los resultados de tal inversión (Muñoz I. C, 1992). A beneficio no identificable, alternativa descartable.

#### 1. *La década de los 90 como oportunidad de construcción de una identidad para el nivel*

En términos generales, puede proponerse que las tendencias innovadoras parecen ofrecer una oportunidad de resolución de los problemas de identidad del nivel a través de una generalizada propuesta, de acuerdo a la cual el nivel debería apoyarse en logros en la formación de competencias básicas alcanzadas, como su nombre lo indica, por la Educación General Básica, que en todos los países se está extendiendo. (Véase Cuadro N° 2),

A partir de la extensión de la Educación General Básica, la educación media debería fortalecer la formación de competencias básicas y abocarse a su profundización. Esto se estaría intentando por dos caminos diferentes: lograr una simbiosis entre la cultura general y la cultura productiva, como se propone en documentos ecuatorianos, o proponer la apropiación de un paradigma correspondiente a un amplio campo del saber y del hacer (Moura Castro, C. de 1984), como se intenta en el caso argentino.

En principio habría coincidencia en proponer que los jóvenes que asisten a la educación media o secundaria deberían pasar de la formación en competencias básicas a la formación en competencias fundamentales. Si bien la diferencia entre ambas es extremadamente difícil de establecer, parecería radicar en la posibilidad que ofrecerían las segundas de garantizar procesos autónomos efectivos de aprendizaje conceptualizador, llegando hasta la posibilidad de comprender y establecer modelos abstractos. En todo caso, tanto las competencias básicas como las fundamentales incluirían capacidades de diverso tipo, clasificables, por ejemplo, en cognitivas, meta cognitivas, interactivas, prácticas, éticas, estéticas y expresivas.

La bibliografía disponible no permite presentar la forma en que la propuesta de simbiosis entre cultura general y cultura del trabajo se resolvería curricularmente. La idea de garantizar la apropiación del paradigma correspondiente a un amplio campo del saber y del hacer está elaborándose en la Argentina, a partir de cruzar la entrada curricular por competencias a formar con el reconocimiento de la existencia de amplios campos o áreas del saber y del hacer que tendrían una lógica propia, entre los cuales pueden distinguirse los que focalizan la atención en la naturaleza, las personas en sociedad, las tecnologías gestionales, la producción de bienes y servicios y las artes. Lo deseable sería, que los jóvenes aprehendiesen un paradigma lo más acabadamente posible, pero sin abandonar la aproximación a saberes de diferente tipo correspondientes a los otros campos del saber y del hacer.

Cualquiera sea la concepción que se adopte acerca de la nueva identidad del nivel, y aun cuando no exista una reflexión acabada, los países parecerían estar intentando acercarse a ella a través de cinco estrategias combinadas.

En primer lugar, fortaleciendo una tendencia iniciada en las décadas de los 70 y los 80 a la homogeneización de los antiguos primeros ciclos de la educación media, en algún caso instituidos como un nivel autónomo denominado Educación Secundaria Básica (véase cuadro N° 3), y que varias leyes de los 90 proponen transformar en último ciclo obligatorio de la Educación General Básica (véase a ver el Cuadro N° 2).

En segundo lugar, conservando una cierta diversificación, pero de mucho menor espectro que la existente, que abarcaría hasta 330 ramas en los segundos ciclos de la educación media de algún país de la región.

En tercer lugar, cruzando esa diversificación con el desafío de construcción de dos transversalidades la humanístico-social y la científico-tecnológica. Esto quiere decir que al menos en las proclamas, se pretendería que todos los jóvenes formasen sus competencias básicas en interacción con formas culturales emergentes del amplio campo de las humanidades y las ciencias sociales por un lado y de las ciencias naturales y las tecnologías, por el otro.



**CUADRO NUM. 2  
AMÉRICA LATINA, NIVEL MEDIO, DENOMINACIÓN Y LUGAR EN  
LA ESTRUCTURA DE ESTUDIOS**

PAÍS	DENOMINACIÓN	LUGAR EN LA ESTRUCTURA
ARGENTINA	Nivel Polimodal	Tres años, después de la Educación General Básica de nueve años.
BOLIVIA	Educación Secundaria	Cuatro años organizados en dos ciclos, después de una Educación Primaria Obligatoria de ocho
COLOMBIA	Educación Media	Dos años, después de una Educación Básica Obligatoria de nueve años.
COSTA RICA	Ciclo de Educación Diversificada	Dos o tres años, después de una Educación General Básica, de nueve años obligatorios, que contiene un tercer ciclo diversificado en tres ramas.
CHILE	Educación Media	Cuatro años, después de la Educación General Básica Obligatoria de ocho grados.
ECUADOR	Nivel Medio	Cinco años, después de una Educación Primaria de seis grados, organizados en dos ciclos: uno básico obligatorio de 3 años, y uno diversificado.
MÉXICO	Media Básica3 Media Superior o Bachillerato	Tres años después de una Educación Primaria de seis; obligatoria.  Dos o tres años diversificados.
PARAGUAY	Nivel Medio o Bachillerato	Seis años después de una Educación Primaria de seis, organizada en dos ciclos. El primero es común de tres años, obligatorio; y el segundo también de tres, diversificado.
PERU	Educación Secundaria	Cinco años, después de una Educación Primaria de seis grados. Está organizada en dos ciclos: el primero de dos años, común y el segundo de tres años, diversificado. Es obligatoria.
REPÚBLICA DOMINICANA	Educación Media	Cuatro años, después de una Educación Primaria de ocho grados, organizada en dos ciclos.
URUGUAY	Ciclo Básico Único	Tres años, después de una Educación Primaria de seis grados; obligatorio. Tres años, diversificado.

La cuarta estrategia procurarla crear alternativas que no descartaran los aportes formativos de las modalidades técnico-profesionales, especialmente las que favorecen la conceptualización a partir de la operación de equipos que ponen en acción leyes, principios y conceptos (Ibarrola. M. de y Gallart. M.A., op. Cit; Araujo y Oliveira, op. cit.).

En quinto lugar, desvinculando cada vez más al subsistema de educación media o secundaria de la formación profesional. Esta última se intenta concentrar en un sistema y en Instituciones específicas, más articuladas a los Ministerios de Trabajo y Economía (CONALEP de México, SENA de Colombia, SENAI-SENAC, de Brasil); a Institutos específicos dentro de los Ministerios de Educación en los casos en los que los anteriores no tuvieron un dinamismo particular (el INET, de reciente creación en la Argentina); a una universidad tecnológica o a las cámaras e iniciativas empresariales (véanse, entre



otros, Ibarrola, M. de 1993 y Araujo y Oliveira 1994, op. Cit)

La desvinculación de la educación media (abocada ahora a la formación de competencias fundamentales) respecto de la formación profesional, facilitaría la reconversión de ésta última, que podría adoptar otros estilos organizativos y administrativos. En ese contexto sería posible adoptar una estructura modular en la formación profesional, contratar trabajadores competentes y permanentemente vinculados a la renovación tecnológica para enseñar habilidades prácticas específicas, rotar la oferta de acuerdo a las necesidades regionales, etc. En definitiva, desburocratizar y flexibilizar una oferta que por fuerza debe ser mucho más cambiante que la de formación de las competencias fundamentales. En esa dirección se estarían llevando a cabo estrategias dentro de la CONALEP mexicana y de otras redes de formación profesional.

CUADRO NÚM. 3 AMÉRICA LATINA. Cantidad de horas asignadas a diferentes áreas y disciplinas a la EDUCACIÓN SECUNDARIA BÁSICA									
CONTENIDOS	MÉXICO CO 19S3 Obj.	URUGUAY (CBU) 1985 Obl.	PARAGUAY 1992	ECUADOR R.Ley Gral. de Educ. / 1985 OHI.	ARGENTINA (CBU) 1989				
	1° 5	1° 4	1° 7	1° 5	1°	5	1°	5	
LENGUA	2° 3° 5	2° 3° 4 4	2° 7 3° 7	2° 5 3° 5	2° 5 3° 5	2° 5 3° 5	2° 3° 3°	5 5	
	15	12	21	15					15
	1° 5	1° 4	1° 5	1° 5	1°	5	1°	5	
MATEMÁTICA	2° 5	2° 3° 4	2° 5 3° 5	2° 5 3° 5	2° 5 3° 5	2° 3° 5	2° 3° 5	5 5	
	15	12	15	15					15
	1° 6°	1° 6°	1° 5°	1° 5°	1°	5	1°	7	
CIENCIAS	2° 5	2° 5	2° 5	2° 5	2°	5	2°	7	
SOCIALES	3° 3	3° 6	3° 5	3° 5	3°	5	3°	11	
	14	17	15	15					25
	1° 6	5° 5	1° 4	1° 5	1°	5	1°	3	
CIENCIAS NATURALES	2° 3°	2° 4 3° 5	2° 3°	2° 5 3° 5	2°	5	2°	3	
	20	14	12	15					13
	1° 3	1° 3							
TECNOLOGÍA	2° 3 3° 3	2° 3 3°		-	-	-	-		
	1° 2	1° 2	1° 2	1° 2	1°	2	1°	3	
EDUCACIÓN Física	2° 2 3° 2	2° 2 5 2	2° 2 3° 2	2° 2 3° 2	2° 2 3° 2	2° 2 3° 2	2° 2 3° 2	3 3	
	6	6	6	6					9
	1° 2	1° 3	1° 4	1° 2	1°	2	1°	6	
EDUCACIÓN ARTÍSTICA	2° 2 3° 2	2° 3 3°	2° 4 3° 4	2° 2 3° 2	2°	2	2°	6	
	6	6	12	6					14
	1° 3	1° 3		1° 3	1°	3	1°	3	
LENGUAS EXTRANJERA	2° 3 3° 3	2° 3 3° 3	-	2° 3 3° 3	2° 3 3° 3	2° 3 3° 3	2° 3 3° 3	3 3	
	9	9	-	9					9
FORMACIÓN ÉTICA Y CIUDADANA	1° 3 2° 2 3° 5	1° 2° 3 3° 3	-	-	1° 2° 3°	2°	1° 2° 3°	2 2	
	1° 2°	1° 32	1° 36	1° 2° 2°	1°	2°	1°	34	
TOTALES	2° 3°	2° 32 3° 30/6	2° 36 3° 36	2° 35 3° 35	2°	3°	2°	34	
		35	36	35	35	3°	3°	36	

FUENTE: Elaborado por la Dirección General de Investigación y Desarrollo, sobre la base de datos de: OEI: "Sistemas Educativos Nacionales"



### NOTAS AL CUADRO N° 3

México: En tercer año se agrega «Orientación Educativa», con 3 hs. y una «Asignatura Opcional» de 3 hs. (decidida por cada entidad).

#### *Ciencias Sociales:*

Primer año: Historia Universal I: 3 hs; Geografía general: 3 hs.

Segundo año: Historia Universal II: 3 hs. Geografía de México: 2 hs.

Tercer año: Historia de México, 3 hs. *Ciencias Naturales:*

Primer año: Biología: 3 hs. Introducción a la Física y a la Química: 3 hs.

Segundo año: Biología: 2 hs; Física: 3 hs; Química: 3 hs.

Tercer año: Física: 3 hs; Química: 3 hs. URUGUAY: Se agregan «Actividades Planificadas Optativas» con una carga de:

Primer año: 2 hs.

Segundo año: 4 hs

Tercer año: 4/6 hs. *Ciencias sociales:*

Primer año: Historia: 3 hs; Geografía: 3 hs.

Segundo año: Historia: 3 hs.; Geografía: 2.hs.

Tercer año: Historia: 4 hs.; Geografía: 2 hs.

Además se incluye «Educación Social y Cívica» sólo en tercer año con 3 hs. Nosotros la ubicamos en «Formación Ética y Ciudadana».

#### *Ciencias naturales:*

Primer año: Ciencias Naturales: 3 hs; Introducción a las Cs.Físicas: 2 Hs.

Segundo año: Ciencias Naturales: 2 hs; Introducción a las Cs. Físicas: 2 hs.

Tercer año: Ciencias Naturales: 2 hs; Introducción a las Cs.Físicas: 3 hs.

PARAGUAY: Se agrega:

«Educación Sanitaria» con 2 hs. semanales para cada año, 6 hs. en total para el nivel;

«Talleres» con 5 hs, semanales por cada año. Se puede optar entre los siguientes: Artes Industriales, Madera, Electricidad, Metal, Cerámica, Cuero, Mecanografía, Comercio, Agricultura, Educación para el hogar,

«Orientación» con 2 hs. semanales por cada año. Se destina a Consejo de Curso y Clubes.

#### *Lengua:*

Incluye 5 hs. de Castellano y 2 hs. de Guaraní en los tres años. ECUADOR: Se agrega:

«Actividades Prácticas» con 6 hs. semanales los 3 años.

«Asociación de Clase» con 2 hs. semanales los 3 años. ARGENTINA:

#### *Ciencias Sociales:*

Primer año; Historia: 4 hs; Geografía: 3 hs.

Segundo año: Historia: 4 hs; Geografía: 3 hs.

Tercer año: Historia: 4 hs; Geografía: 3 hs; Economía y Contabilidad: 4 hs. Ciencias Naturales:

Primer año: Ciencias Biológicas: 3 hs.

Segundo año: Ciencias Biológicas: 3 hs.

Tercer año: Ciencias Biológicas: 3 hs; Físico-Química: 4 hs.



CUADRO NUM. 4  
AMÉRICA LATINA Nivel Medio  
DIVERSIFICACIÓN DE LA OFERTA

PAÍS	MODALIDADES, ORIENTACIONES O RAMAS
ARGENTINA	Sin definición en la nueva estructura. Propuesta: - Humanístico-Social. - Economía y Gestión. - Producción de bienes y servicios. - Ciencias Naturales, ambiente y salud. - Artes
BOLIVIA	Ciclo de Aprendizaje Diferenciado, en dos opciones: - Técnico Medio. - Científico-Humanístico.
COLOMBIA	- Académico. - Industrial. - Comercial. - Pedagógico. - Agropecuario. - Promoción Social.
COSTA RICA	- Académico. - Artístico. - Técnico.
CHILE	- Humanístico-Científica, - Técnico-Profesional: Comercial, Industrial, Técnica, Agrícola, Marítima.
ECUADOR	- Humanístico-Científico: Físico-Matemático, Químico-Biológico, Sociales. - Técnica: Agropecuaria, Industria y Construcción. Comercio y Administración.
MÉXICO	Bachilleratos: General, Técnico
PARAGUAY	- Humanístico-Científico. - Comercial. - Técnico-Industrial. - Agropecuario.
PERÚ	- Ciencias y Humanidades. - Técnica.
URUGUAY	- Biológica. - Humanística. - Científica.

Grandes establecimientos públicos y privados con capacidad de garantizar equipamiento adecuado, como las Escuelas Técnicas Federales del Brasil, y, en casos excepcionales como las Escuelas ORT ligadas a redes Internacionales, quedarían exceptuados de la lógica descrita. Estas instituciones estarían aprendiendo e innovando permanentemente y podrían continuar garantizando, al mismo tiempo, una adecuada formación en competencias fundamentales y una primera etapa de una formación profesionalizante.

En algunas de estas instituciones de excepción se estarían desarrollando unidades de investigación y desarrollo, asistencia técnica a otros colegios, capacitación docente y venta de servicios. En esos casos algunos de estos grandes y complejos emprendimientos pedagógicos parecerían estar en condiciones de transformarse en algo así como núcleos de articulación de redes de innovación.



Como se insinúa ya en el apartado anterior, las instituciones de nivel medio estarían afectadas por un proceso de revisión de los modelos y estilos de funcionamiento institucional. El eje de ese proceso de revisión parece ser la demanda de fortalecimiento de la autonomía Institucional, demanda que intenta resolverse a través de dos líneas de acción. La primera se vincula a la dinamización de los actores, mediante la organización de equipos de trabajo y de asociaciones de cada grupo de actores, en instituciones donde antes sólo se esperaba de los alumnos que actuaran individualmente, escuchando y estudiando, y de los profesores contratados por horas que asistiesen a los colegios a dictar clases sueltas

En Chile, por ejemplo, se prevé la organización de Consejos de Profesores de carácter consultivo que participen en el desarrollo del proyecto institucional y estén Integrados por docentes, directivos y personal técnico-pedagógico. Al mismo tiempo, se prevé la organización de asociaciones de alumnos en las escuelas de enseñanza media, con la finalidad de formar a los estudiantes para la participación en la vida democrática. En México se pronostica la organización de Consejos Internos, de carácter consultivo, con participación de profesores y alumnos. En la Argentina algunas leyes provinciales de educación promulgan la organización de Consejos de Escuela o Institucionales, además de haberse autorizado el funcionamiento de organizaciones de docentes y de alumnos, y de ser habitual el de Cooperadoras de Padres.

En principio-parecería que, aun cuando las normas de casi todos los países no distinguen si estas prescripciones alcanzan tanto a los establecimientos públicos como a los privados y, en consecuencia puede interpretarse que involucran a ambos sectores, de hecho este tipo de Innovación tiende a introducirse con más frecuencia en las instituciones públicas. Pero incluso en ellas su funcionamiento suele ser poco eficaz. Puede interpretarse como que las dificultades para institucionalizarlo se deben a que la delegación real de poder en las comunidades educativas es escasa, y a que existen resistencias políticas y desconfianzas mutuas que no sólo inhiben las posibilidades de participación de los distintos actores que conforman la vida cotidiana de las instituciones, sino, más aun, con la de las comunidades en su conjunto. A ellas se volverá en el próximo apartado.

La segunda línea de revisión de los modelos y de los estilos institucionales está vinculada a que posean y ejerzan mayor autonomía en distintos aspectos: contratación y organización del trabajo de los profesores, utilización de tiempos y espacios para compras y reparaciones, modelos pedagógico didácticos. En algunos casos, esta apertura al ejercicio de la autonomía se liga a la cuestión de los equipos de conducción y a la participación de los diferentes grupos de actores, ya que se prescribe con claridad en que cuestiones pueden entender los equipos y las organizaciones de padres, docentes y/o alumnos. En otros casos, una y otra cuestión no se articula operativamente, quedando las dos dimensiones de las propuestas como proclama y no como proyecto de transformación.

Es muy difícil presentar información regional sistematizada, y más aún cuantificar los alcances de las Innovaciones correspondientes a este segundo eje, dado que no existe recolección ni sistematización periódica o regular, de nuevas experiencias. Un sondeo parcial llevado a cabo en la Argentina permitió detectar, entre otras, las siguientes:

En algunos establecimientos se intenta jerarquizar el lugar del conocimiento en las prácticas cotidianas de los docentes, generando ámbitos de Interacción entre pares para la discusión y el seguimiento de «cuestiones emergentes», para concertar la programación de las escuelas o de los cursos o para la capacitación sistemática (talleres de educadores), la organización del trabajo de los profesores, la utilización de tiempos y espacios, las compras y reparaciones, los modelos pedagógico- didácticos, etc.

En otros, el intento de reinstalar el conocimiento en el centro de la escena escolar se realiza Institucionalizando las aulas por docentes en lugar de las aulas por curso, de modo que cada clase pueda adquirir una fisonomía y un equipamiento adecuados a lo que se quiera enseñar. De este modo parecería que se facilita la consulta a los docentes y el trabajo con la dinámica de taller, en lugar de la dinámica de clase frontal, típica, del modelo de la escuela tradicional.

Una estrategia alternativa es la Institucionalización de un régimen empresarial durante el último año escolar, considerado como el más adecuado para promover un modelo pedagógico-didáctico en el que los alumnos dediquen más tiempo al aprendizaje de procedimientos tales como recoger, organizar, sistematizar, interpretar y preparar resultados para ser comunicados, que a escuchar a los profesores o escucharse a sí mismos, reiterando lo explicado por los profesores. En las instituciones donde se ha puesto en práctica se habría incentivado al mismo tiempo la capacidad para el trabajo en equipo de los alumnos, y la de los profesores para asumir un rol diferente al de repetidores de contenidos de tipo Informativo o conceptual.

En otros establecimientos se intenta reorganizar el calendario anual, atravesado por la lógica positivista del saber fragmentado, transmisible solo gracias a una división concomitante del tiempo de trabajo cotidiano. En la mayoría de los colegios secundarios de América Latina y desde la emergencia del nivel, a los jóvenes se les exige algo que nunca se exigió a los adultos, como es llevar el estudio y el trabajo en hasta 14 disciplinas simultáneas y desconectadas. En los establecimientos de referencia se pasó de una organización del tiempo escolar en asignaturas anuales a otra semestral, lo que redujo la fragmentación y favoreció la concentración y la profundización



Detrás de estas dos líneas de actuación parece haber una tendencia en común anticipada desde algunos sectores (Araujo y Oliveira, op. cit.), y es que los actores de la cotidianeidad dediquen cada vez más tiempo a planificar, a pensar, a hacer y a comunicar, que a repetir o a cumplir rutinas

### 3. *La búsqueda de nuevas formas, de relación de las instituciones con la sociedad y con el mundo del trabajo*

Más allá de los cambios que se perciben en el modo de concebir las instituciones y las expectativas y dinámicas de su funcionamiento interno, y en estrecha articulación con éstos aspectos, en toda la región parece existir consenso respecto a (a necesidad de que las Instituciones de nivel medio, al igual que las demás del sistema educativo, salgan de su endogamia y se vinculen cada vez más a las comunidades en las que están insertas y al mundo de la producción y del trabajo.

#### a. La participación de las comunidades y el nivel medio

Por lo menos cinco de las nuevas leyes nacionales de educación (Bolivia, Colombia, Chile, México y República Dominicana), prevén la constitución de Instancias consultivas o decisorias con participación comunitaria y de base territorial en el proceso de toma de decisiones que afecta a cada Institución. Dichas Instancias reciben diferentes denominaciones: Juntas Escolares (Bolivia), Núcleos de Desarrollo Educativo (Colombia), Consejos de Participación Social (México), o Asociaciones de Padres y Madres de Familia, ligadas en este caso a una escuela en particular (República Dominicana).

Dichas instancias consultivas o decisorias son concebidas con sesgos diferentes según el país, pero en términos generales puede decirse que en todos los casos se proponen como espacios de concertación para detectar necesidades, procesar demandas, compatibilizar intereses y contribuir en sentido amplio al desarrollo de la educación.

Las expectativas más concretas respecto del funcionamiento de estos organismos se refieren a tres cuestiones diferencialmente enfatizadas según los países. La primera consiste en superar los déficit económicos para el sostenimiento de las instituciones del nivel (por ejemplo en Colombia, Chile y República Dominicana). La segunda radica en suponer que éstos organismos pueden garantizar una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, en particular los destinados a la edificación, el mantenimiento y el equipamiento didáctico (por ejemplo en la Argentina). La tercera se vincula al supuesto de que una comunidad más vinculada a las escuelas puede lograr un mayor acercamiento entre su propia identidad cultural y la cultura escolar, tal como se expresa para todos los niveles educativos en las normas paraguaya y boliviana.

#### b. El nivel medio busca la articulación con el mundo de la producción y del trabajo

Un ejemplo de nuevas búsquedas de institucionalización de las relaciones de las escuelas medias con el mundo del trabajo sería la creada en los liceos de enseñanza media técnica y profesional de Chile de una Instancia denominada «Unidad de Producción», que es responsable de programar, organizar, supervisar y evaluar el desarrollo de las actividades de producción realizadas en los laboratorios y talleres de la institución, y que se encarga, además, de establecer relaciones con los sectores productivos de bienes y servicios. Esta Unidad de Producción está integrada por los Jefes de Especialidades, por los Supervisores de Práctica Profesional, por los Profesores de Taller y de las especialidades, y por el personal auxiliar,

Detrás de la búsqueda de nuevas formas de relaciones de las Instituciones con la sociedad y con el mundo del trabajo parece haber un intento para que los actores de la cotidianeidad escolar no solo dediquen cada vez más tiempo a planificar, pensar, hacer y comunicar, sino a que lo hagan con otras y no en soledad



En síntesis, podría aventurarse que la imagen objetiva del nuevo nivel medio que parece emerger tanto, de los planteos normativos como de las estructuras de estudio y de la búsqueda curricular e institucional, es la de un subsistema orientado a la formación de competencias fundamentales. Integrado por Instituciones cada vez más autónomas, diferenciado entre algunas de baja y otras de alta complejidad, y potencialmente esforzadas en lograr estilos de funcionamiento pedagógico-didácticos postadicionales, quizá constructivistas, gracias a grandes y en algunos casos Innovadoras articulaciones con las comunidades y con el sector trabajo.

### III. Necesidad de la reconversión de los sistemas educativos. Impacto en el nivel y en sus instituciones

En el apartado anterior se han presentado algunas tendencias de transformación específicamente vinculadas a la Identidad del nivel medio, pero en realidad parece que la posibilidad de realización de las mismas en la escala necesaria está estrechamente ligada a la eficacia del proceso de reconversión del conjunto del sistema educativo. El conjunto del nivel y, en particular, cada una de sus Instituciones, puede depender en gran medida de la existencia de marcos de referencia y de sistemas y procesos que se generan fuera de él.

En líneas generales, es posible que la experiencia latinoamericana durante las décadas de baja actividad estatal haya dejado en evidencia el hecho que estos marcos de referencia no pueden ser elaborados, montados ni sostenidos por los mismos establecimientos educativos encargados de la prestación directa. Por otra parte, las editoriales y las universidades, entre otras Instituciones independientes del Estado, los demandan permanentemente.

#### 1. *Los procesos de «desconfiguración» y fragmentación de los sistemas Educativos Latinoamericanos como antesala de su reconversión*

La eficacia de los procesos de reconversión de los sistemas educativos parece depender de la capacidad de recuperar una función reguladora y configuradora por parte de la mayoría de los Estados latinoamericanos. Esta función tendió a ser desatendida a favor de la concentración de su cada vez más escasa energía educativa en la atención de las rutinas de la prestación.

La tendencia de los Estados latinoamericanos a concentrarse en la función de prestación y casi exclusivamente en la de una fracción de Instituciones bajo su directa dependencia, se agravó en los países de la región afectados por la interrupción de la institucionalidad democrática durante los periodos militares, muy especialmente durante los 80, debido al desinterés en el conocimiento como factor de desarrollo, a la desconfianza en la educación escolar como factor de socialización y a la escasa posibilidad de expresar demandas. El énfasis en la función de prestación fue acompañado por la progresiva desactivación de múltiples dispositivos previamente configurados para monitorear y apoyar el funcionamiento cotidiano de las instituciones educativas (v, gr., los exámenes, la práctica de la supervisión, el debilitamiento de la función de prestación a través de la disminución del tiempo dedicado a la Instrucción dentro del horario escolar formal, el impacto de las huelgas docentes, la baja capacidad . de convocatoria a jóvenes talentosos para ejercer la docencia y otra serie de factores concomitantes). El resultado fue que en amplios sectores de los sistemas educativos, y más en el nivel medio, se consagraron dos modalidades de funcionamiento que sé caracterizaron como anémicas y como de cumplimiento rutinario de actividades, con pérdida del sentido de los fines respectivamente.

A partir de allí la mayor parte de los sistemas educativos latinoamericanos ingresaron en un proceso de (desconfiguración), caracterizado por la pérdida de eficacia de las normas existentes, la persistente incapacidad de modificarlas, la ausencia creciente de sistemas y procesos compartidos y, lo que es quizás más grave, por la inexistencia de escenarios de debate e interacción entre diferentes actores sociales, económicos, políticos y específicamente educativos para definir las cuestiones educativas como parte de una agenda de cuestiones públicas.

En el contexto de sociedades débiles, esto fue contribuyendo a la fragmentación de la oferta y al debilitamiento de cada uno de los fragmentos. Dicho en otros términos, a la Institucionalización de un fenómeno de postmodernización del sector, en el seno de sociedades que ni siquiera hablan logrado un ingreso pleno a la modernidad.

Frente a la desconfiguración había dos alternativas: que se agudizaran los fenómenos anémicos Y se multiplicaran las estrategias de cumplimiento rutinario de actividades como modalidad hegemónica



de funcionamiento de los sistemas educativos y de la mayoría de sus instituciones, con escasos resultados favorables en términos de calidad y equidad; o que se diseñaran reformas que apuntasen a regular y a configurar nuevamente el campo educativo en pos de una revalorización y resignificador de la propuesta de modernización, es decir, reconvertir un sistema educativo en franco proceso de deterioro, deslegitimado y cuestionado, a través de dos impulsos simultáneos: el de una nueva regulación y el de una nueva configuración, que tienen aspectos en Intersección. Ninguno de los dos es suficiente para garantizar una real reconversión. Sin embargo, ambos parecen ser imprescindibles para instalar lógicas innovadoras, productoras de calidad que tiendan a universalizarse.

Las nuevas formas de regulación y configuración de los sistemas educativos que se están pensando en todo el mundo se orientan en dos vertientes. La primera puede denominarse como de «regulación mínima». Focaliza la atención en las demandas de educación y en los resultados esperados del proceso educativo. La segunda puede denominarse de «regulación necesaria». Focaliza la atención en los marcos de referencia, en los sistemas y procesos necesarios para atender las necesidades educativas desde una perspectiva de reactualización de la modernidad en el contexto de los profundos cambios tecnológicos y de organización del trabajo que tienen lugar en todo el mundo, así como en la búsqueda de realización de la equidad y de la democracia por su valor intrínseco<sup>8</sup>.

La alternativa de «regulación y configuración mínima» ubica el papel del Estado en la especificación de la demanda y en, el modelado de sistemas de información y evaluación promocional o acreditación. En términos operativos, desestiman la necesidad y las funciones de la intervención del Estado, promoviendo la orientación de la tendencia existente a la descentralización de la educación hacia un proceso de municipalización y privatización de la oferta educativa.

La alternativa de «regulación y configuración necesaria» plantea que el Estado se debe ocupar de la definición de competencias a formar, de la creación de sistemas de información, e incluso, en un momento posterior, de la evaluación promocional y la acreditación, pero no tiende a disminuir el papel que podría caberle en la prestación, aun cuando difiera respecto del papel que le cabe en relación con los diferentes niveles del sistema educativo<sup>9</sup>. No subestima la necesidad y las funciones de la intervención del Estado, sino que las resignifica y las modifica en algunos casos. En lugar de promover la orientación de la tendencia existente a la descentralización de la educación hacia un proceso de municipalización y privatización de la oferta educativa, entiende que se debe promover al mismo tiempo el fortalecimiento de la autonomía de las instituciones educativas y de los espacios centrales (Luhmann, N. y Schorr, K. 1993), afectándolos también a calificar los insumos y a orientar los procesos

## 2. *La descentralización y la proclama autonómica como bisagras entre la fragmentación y la oportunidad de reconversión*

Como ya se anticipó, los sistemas educativos latinoamericanos están recorriendo un largo proceso de reconversión desde mucho antes que se promulgaran las nuevas normas de los 90. Dicho proceso se enmarcó al principio en la apuesta por la eficacia de un único curso de acción global de alcance nacional: la nuclearización primero y la descentralización luego, entendidas en cada país de un modo diferente.

La justificación de la necesidad de la descentralización radica en el hecho de ser el paso decisivo y la mejor modalidad posible para garantizar -según los países, una más plena realización del federalismo constitucional, una mejor reorganización de los sistemas educativos superpuestos en un mismo territorio, un mejor uso de los cada vez más escasos recursos, y la participación de las comunidades en las decisiones.

Los argumentos constitucional y organizativo fueron de mucho peso en el caso argentino. El primero se apoyaba en la interpretación del artículo de la Constitución que otorgaba a las provincias la potestad de hacerse cargo de la instrucción general, lo cual involucraba, cuando menos, la educación primaria y la media. La ayuda del Estado Nacional, actuando como prestador, había compensado imposibilidades transitorias de las provincias para fundar y sostener escuelas medias, pero ya hacia los 70 no tuvo razón de existir bajo esa forma, más aún cuando de la convergencia de su protagonismo con el de otros había emergido un sistema educativo irracionalmente organizado con establecimientos y planteles docentes en una misma ciudad, dependiendo de cuatro organismos diferentes, cada uno con su normativa.

La necesidad de racionalizar recursos escasos, presentada por las administraciones promotoras de la descentralización, por economistas de orientación fiscalista y por el Banco Mundial, suponía que



acercar las decisiones a las prestaciones conllevaría un mayor cuidado de los recursos. Sus críticos generalmente educadores aunque también economistas de otras orientaciones, sostienen que más allá de racionalizar se habría buscado disminuir los recursos destinados por los Estados a la educación, sobre todo a la educación media y superior, ya que de acuerdo con investigaciones de los 70 y de los tempranos 80 las inversiones con más altas tasas de retorno serían las que se destinarían a la educación básica.

""• Por último, una parte significativa de los sectores no guiados por una lógica fiscalista o al menos no exclusivamente por ella- que apoyaron la política de descentralización, concluyeron que ésta facilitaría la participación de las comunidades educativas en las decisiones.

Hacia fines de los 80 y comienzos de los 90 la transferencia de servicios sin articulación a otras políticas educativas pareció haber desencadenado en diversos países efectos paradójicos, con distinto impacto según el país y muy visibles en el caso precursor de Argentina. El primero fue la cristalización de sistemas de gobiernos provinciales a menudo tan burocráticos y distantes de los establecimientos educativos como lo era antes el gobierno nacional. El segundo fue el fortalecimiento de mecanismos clientelares en la base del sistema, señalado en particular en el proceso chileno de municipalización de la educación que tuvo lugar durante el gobierno militar. El tercero, el incremento de ciertos costos sin un claro mejoramiento de la calidad de los servicios (por ejemplo, a través de la creación de equipos técnicos descentralizados con escasa experiencia y formación y consecuente baja eficiencia) y el cuarto, la enorme dificultad por construir, aun en ese nuevo marco, la participación de las comunidades educativas (Senén González 1994)

Como un tema independiente de la participación, en estos últimos años se comenzó a plantear la necesidad de fortalecer a las Instituciones educativas desde ángulos muy distintos. En un primer momento, esa necesidad se concentró en la propuesta de construir una mayor autonomía Institucional (Namo, G. 1994), para luego enriquecerse desde diferentes espacios con la propuesta complementaria de profesionalizar o de generación de redes institucionales.

La lectura de relatos de Innovaciones educativas -en parte ya procesada en el capítulo anterior, y algunas pocas investigaciones realizadas sobre el tema (Braslavsky, C. 1993; UEPC 1992) ofrecen algunos elementos que dan cuenta de la transformación de los establecimientos educativos en el contexto de la descentralización. De ellos puede concluirse que las instituciones son cada vez más autónomas en diversos campos de la toma de decisiones. Sin embargo, los escasos indicios disponibles parecen indicar que el ejercicio de la autonomía sólo se refleja, en algunos casos, en un mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida.

Es muy complejo explicar las múltiples razones de los efectos paradójicos de la descentralización y de la baja eficacia de las prácticas autonómicas en numerosas instituciones. Una hipótesis es que parte de las mismas radica en la ausencia de una nueva regulación y de una nueva propuesta de configuración de los sistemas educativos.

### 3. *Elementos para una nueva configuración de los Sistemas Educativos y sus Implicaciones para el nivel medio.*

En principio parece que en la década de los 90, en la mayoría de los países latinoamericanos, las nuevas leyes generales de educación y las políticas públicas impulsadas tanto por actores internos como externos, traerán consigo nuevos marcos de referencia, sistemas y procesos que, como se ha señalado al comenzar, se articularán a tendencias endógenas de transformación de los sistemas educativos y contribuirán a la emergencia de una realidad diferente. En este apartado se presentará un grupo de marcos de referencia (el que hace a las cuestiones curriculares), y un grupo de sistemas (el de Información y evaluación). Al mismo tiempo se presentarán unas breves consideraciones sobre los procesos asociados a los de producción de los primeros y de funcionamiento de los segundos.

#### a. Los marcos de referencia de tipo curricular para el nivel medio

Además de las nuevas prescripciones constitucionales y legales, en numerosos países de América Latina se ha agudizado el esfuerzo por establecer nuevas regulaciones que redefinan los logros que deben alcanzar los egresados de cada uno de los niveles y modalidades y/o los contenidos que deben ser aprendidos. La emergencia de estas nuevas regulaciones parece responder también a la percepción de la necesidad de volver a situar el tema del contenido educativo en el centro del



Estas nuevas regulaciones que hacen a la gestión curricular son de distintos tipos: Indicadores de logro (Colombia); perfiles profesionales, en particular para la educación media técnica (República Dominicana); Contenidos Básicos Comunes asociados a expectativas de logro (Argentina); Diseños Curriculares Base (República Dominicana); o planes y programas flexibles (Chile).

En términos generales, estas regulaciones parecen moverse en una transición desde la definición de contenidos al estilo positivista de fines del siglo pasado y comienzos de éste, hacia otra más novedosa, asociada no sólo al aprendizaje de saberes de tipo cognitivo, sino también a otros de tipo procedimental y valorativo. Sería la combinación de estos tipos de contenidos diferentes la que permitirá formar las competencias a las que se hacía referencia más arriba.

Los procesos de elaboración de normas que hacen a la gestión curricular tienen características diferentes en los distintos países, según se combine la convocatoria a una determinada variedad y a otra determinada cantidad de actores, y el tipo de intervención definido para cada uno de ellos

En la República Dominicana, por ejemplo, se ha convocado para la modalidad técnico-profesional a representantes del sector trabajo preferentemente. En el caso de la opción por programas flexibles, de Chile, se siguió el camino de elaborarlos con los equipos técnicos del propio Ministerio. En el caso argentino fue quizá donde se optó por el diseño de una metodología más elaborada, que combina la consulta a empresarios y trabajadores, a académicos, a familias y a estudiantes, tanto en términos Individuales «orno a través de Instituciones estatales y de organismos no gubernamentales que los aglutinan.

En general, parece que las metodologías más complejas pueden llegar a ser las que garanticen productos con más amplia legitimidad y consenso, siempre y cuando los procesos participativos hayan sido concebidos por su capacidad de generar más valor agregado, es decir, de mejorar la calidad de los acuerdos marco, y no sólo por su potencialidad legitimadora.

#### b. Los nuevos sistemas de información y evaluación

Normalmente puede decirse que la calidad y la cobertura de los sistemas de información de casi todos los países de América Latina son aún insuficientes para garantizar que todos los actores posean la necesaria para tomar decisiones adecuadas. En algunos casos es prácticamente inexistente, en otros es muy rutinario y han sido montados de acuerdo a criterios válidos en su momento, pero que hoy ya no resultan adecuados. Particularmente relevante resulta la ausencia de sistemas de Información acerca de las innovaciones institucionales que permitan transferir las buenas experiencias a otros contextos, o de los proyectos en curso o concluidos. En alguno; países se han establecido estrategias para promover su creación, reactivación o mejoramiento. El FIAN Social Educativo de la República Argentina, por ejemplo, puso como condición para la participación de las provincias en un subprograma de estímulos a las Iniciativas docentes -que incluye a las de nivel pedio que aquéllas tuvieran una base de datos compatible con la que se está gestando en el Ministerio Nacional. En otros países, como la República Dominicana, los esfuerzos por establecer un sistema de información son titánicos, y gracias a ellos se cuenta, por primera vez en décadas, con Información válida y confiable sobre personal contratado, lo cual podría ser el primer paso para una eventual reorganización del trabajo más autónoma en cada Institución.

La década de los 90 intenta ser de reinstauración de la cultura de la evaluación educativa en América Latina, de manera que prácticamente en todos los países se han montado o reactivado sistemas nacionales que pretenden ser de evaluación de la calidad de la educación. Hasta ahora, sin embargo, la mayor parte se ha abocado a un aspecto del desafío, como es la evaluación de los logros de aprendizaje de los alumnos; en algunos casos con valor promocional, como en Costa Rica y en la República Dominicana. En Chile y Argentina las pruebas tienen exclusivamente carácter diagnóstico.

El tema de las características de las evaluaciones de los logros de aprendizaje como dispositivo de monitoreo de la calidad de la educación media requiere un debate en profundidad. En 1994, en la República Dominicana, los docentes y las autoridades educativas utilizaron los exámenes promocionales como termómetro para medir fuerzas reciprocas, generando múltiples tensiones en la comunidad y en el estudiantado. En Costa Rica, en 1988, se volvieron a Implementar las pruebas de bachillerato, que se elaboraron fuera del Ministerio por un Programa de Evaluación y Medición Educativa del Instituto de Investigación para el Mejoramiento de la Educación Costarricense, dependiente de la Universidad de Costa Rica. Las pruebas arrojaron un margen de error de un 30% en beneficio de los estudiantes, quizás por haber sido administradas por docentes interesados en su buena evaluación (Films, D. 1994).



En general, parece muy difícil establecer evaluaciones de rendimiento y de logro estandarizadas y con carácter promocional en sociedades con escaso desarrollo de una cultura de la evaluación, en tanto que tal vez es imprescindible fortalecer las evaluaciones diagnósticas que permitan un monitoreo del conjunto del sistema educativo y la comparación internacional.

C'; Las políticas compensatorias en el nivel medio

La atención a los estudiantes, a las comunidades y a las Instituciones educativas de nivel medio no está entre las prioridades de las políticas compensatorias que se están diseñando y poniendo masivamente en práctica en los sistemas educativos latinoamericanos. Sin embargo en algunos países se prevén algunos componentes dentro de programas de esta naturaleza, como en Bolivia y en la Argentina.

Esta situación parece insatisfactoria frente a dos cuestiones convergentes. Por un lado, la existencia de grupos cada vez más numerosos de jóvenes excluidos de los procesos y sectores más dinámicos de la actividad económica y social, y que se encuentran en particulares y muy heterogéneas situaciones «de riesgo» o cuando menos de difícil comprensión y procesamiento, tales como falta de actividad, paternidad o maternidad precoz, prolongación de la condición de adolescentes, debilidad o ausencia de modelos y expectativas vinculadas a la adultez (Obiols, G.A. y di Segni de Obiols, 1994), violencia, drogadicción, apatía en contextos de debilitamiento de la legitimidad de los sistemas y liderazgos políticos y de baja movilización por cuestiones públicas.

Por otro lado, la comprobación de las investigaciones existentes en relación a que el destino de los jóvenes latinoamericanos tiende a jugarse cada vez más en el hecho de haber o no pasado por el nivel medio o secundario (Ibarrola, M. de y Gallart, M.A. 1994), y la muy baja presencia de «políticas de juventud» (Rodríguez, E. 1989) alternativas a su incorporación a la educación media, a excepción del diseño de algunos proyectos de empleo joven asociados a propuestas de capacitación profesional que no llegan a ser masivos.

Si en verdad la pretensión actual fuera promover la cohesión social, habría que analizar con mucha mayor seriedad si ante esas tendencias convergentes los programas o políticas compensatorias que se organizarán en torno a la educación debieran concentrarse casi exclusivamente en la población que asiste a la educación básica.

#### *4. Nuevas formas de relación del subsistema de nivel medio o de algunas de sus modalidades con la sociedad y con el mundo del trabajo*

Las innovaciones institucionales orientadas a la relación con la comunidad y con el mundo del trabajo (de las que se han dado ejemplos antes), se inscriben a veces en políticas nacionales de promoción de dichas relaciones. En la mayor parte de los casos dichas políticas se refieren a la formación técnica-profesional, pero en otros en que ésta no está diferenciada de la educación media la abarcan.

Con éxito dispar se intenta la creación de organismos especialmente dedicados a promover la formación tecnológica, definir perfiles profesionales y a atraer recursos adicionales a las modalidades de nivel medio asociadas a ella, o directamente hacia la formación profesional.

Las nuevas iniciativas de creación de organismos (por ejemplo el novísimo Instituto Nacional de Educación Tecnológica - INIÉT- de Argentina), reconocen antecedentes por lograr la convergencia de representantes del sector trabajo y del sector educación, y de funcionarios dedicados a la planificación económica, para precisar demandas y necesidades en relación a la formación profesional y tecnológica.

Son conocidas las experiencias, de creación de Impuestos especiales, la desgravación impositiva por donaciones de equipos o por creaciones especiales que tuvieron lugar en México, Brasil, Argentina y otros países, y que no siempre fueron exitosas.

Una de las muchas experiencias de promoción de la innovación desde instituciones de alcance nacional y a través de normas generales, es la creación de pequeñas empresas estudiantiles de servicios con el propósito de fortalecer el aprendizaje en situaciones reales de trabajo con estrategias asociativas, que tienen el propósito de ofrecer a la comunidad servicios varios y de dar a conocer a la comunidad la calidad de los trabajos de los estudiantes del INA (Carvajal, C. 1992).

En general, en este terreno no parece haber grandes innovaciones normativa de alcance nacional, aunque si el comienzo de un tipo de modelo Institucional de escuela-empresa que, de acuerdo



a algunas de esas nuevas normativas, podría emerger como institución diferenciada en el seno de la creciente autonomía. Ésta podría tener ciertos visos de escuela-empresa, con algún parecido con las escuelas fábrica o Jardín ya existentes en Europa hacia fines del siglo XIX, que no fueron asumidas como modelo hegemónico por los sistemas nacionales de educación.

#### IV. El papel del Estado, la Sociedad y los mecanismos de concertación en la transformación del nivel medio

En principio parece que en todos los países el Estado es el que está propiciando, articulando y liderando los procesos de nueva regulación y configuración de los sistemas educativos en forma sostenida a través del tiempo. Los empresarios y otros actores socioeconómicos pueden tener algo así como un comportamiento espasmódico. En ciertos momentos se preocupan de la educación, y en ocasiones de la secundaria en particular, mientras en otros se despreocupan o delegan las Iniciativas en el Estado.

Esto parece corroborar una hipótesis reciente, de acuerdo con la cual era inútil discutir si el Estado debía o no intervenir en las transformaciones latinoamericanas, porque de hecho lo haría (Gurrieri, A. 1987)

Sin embargo, hay numerosas cuestiones que inducen a proponer que la reconversión de los sistemas educativos y de los procesos de transformación de la educación media tiene diversos riesgos y una cierta labilidad.

El principal riesgo sería que se creara una dinámica de retroalimentación entre un grupo de Instituciones dinámicas y el renovado esfuerzo estatal por generar marcos de referencia, sistemas eficaces y eficientes y procesos efectivos, del que sólo se beneficiaría un pequeño sector de la población juvenil.

La labilidad de la reconversión se asocia a la necesidad no sólo de modernizar la educación, sino de modernizar los aparatos centrales de los Estados y a los estados o provincias. En efecto, el hecho de que los Estados hayan sido y estén volviendo a ser protagonistas activos en el sector educación, no implica que haya sido ni sea actualmente un Estado fuerte como se hizo creer (Faletto, E. 1989). Por el contrario, desde el punto de vista de la profesionalización de sus diferentes organismos, de sus posibilidades de planificación efectiva no asfixiante sino promotora de autonomía, de ejecución eficiente y de sostenimiento de los procesos de concertación democrática, se fueron debilitando cada vez más.

El planteo de reconfiguración del sistema educativo pudo iniciarse con una alta cuota de voluntarismo, en muchos casos con recursos de préstamos internacionales, y montando estructuras paralelas a las de las plantas funcionales permanentes de los Ministerios que, por dar un ejemplo, en muchos casos no cuentan, ni siquiera con un especialista actualizado por campo del saber y del quehacer para intervenir en los procesos de renovación curricular.

En esas condiciones de precariedad se han dado pasos significativos para pasar de una planificación centrada en el Plan Libro a otra directiva, situacional y operacional (Matus, C. 1987), o de acciones centradas exclusivamente en la coyuntura y en los medios a otras que intentan equilibrar coyuntura con medio y largo plazo y poner los medios al servicio de los problemas terminales.

Sin embargo, es posible dudar que esos pasos hayan iniciado un proceso irreversible de reforma profesionalizadora y democratizadora de los Estados, es probable que sean todavía insuficientes para sostener la reconversión del sistema y para profundizar y sobre todo ampliar la construcción de una Identidad para el nivel medio, así como la transformación y la articulación de las instituciones que lo integran, potenciando para el conjunto las mayores capacidades de dinamización de algunas de ellas.

En las administraciones de los estados o provincias la situación es muy heterogénea, pero son pocas las que se encuentran en circunstancias equivalentes a las de los Estados y muchas las que están más atrasadas en su propio proceso de reforma Institucional. Además, están acuciadas en muchos casos por la crisis productiva, social y financiera, y se corre el riesgo de que se deslicen hacia la enajenación de parte de sus responsabilidades en el proceso de diseño y de ejecución de la reconversión, en cuyo caso no queda nada claro quién asumirla el relevo.

De hecho, en los países federales también demandan al Estado más de lo esperable en un contexto de proclama descentralizadora, quizá más de lo razonable desde la experiencia histórica latinoamericana. Es como si no fuera posible ni probablemente deseable intentar establecer nuevos modos de hacer política educativa que rompiesen violentamente con las tradiciones de la región, que



aun con sus limitaciones supieron ser parcialmente eficaces. El dinamismo de los Estados es parte de esas tradiciones. Sólo que en este momento habría que comenzar a considerar con mayor seriedad que dinamismo, fortaleza y democratización no son sinónimos, sino tres dimensiones diferenciadas y necesarias para la Intervención de los Estados en todo el proceso de reconversión de los sistemas educativos, que, además -se insiste- no sólo no debieran asfixiar la creatividad y la autonomía Institucional y social sino promoverlas.

En síntesis, se trataría de pasar de la vieja concepción del Estado Docente, propia del siglo XIX, a una nueva de «*sociedad educadora*», pero reconociendo que sólo puede convertirse en realidad gracias a un activo papel de los Estados.

#### V. Informes Nacionales de Base

ARGENTINA: Ministerio de Cultura y Educación. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1993.

COLOMBIA: Ministerio de Educación Nacional. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

COSTA RICA: Ministerio de Educación Pública. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

CHILE: Ministerio de Educación. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1993.

ECUADOR: Ministerio de Educación Nacional. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

MÉXICO: Secretaría de Educación Pública. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

PARAGUAY: Ministerio de Educación y Culto. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

PERÚ: Ministerio de Educación. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1994.

URUGUAY: Ministerio de Educación y Cultura. Sistemas Educativos Nacionales. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1993.

#### Notas

(1) Con la colaboración de la Lic. Estela Barba y la asistencia de María Rosa Perea de la Dirección General de Investigación y Desarrollo del Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina.

(2) A lo largo de este artículo se utilizarán los siguientes términos con los sentidos que aquel se definen. Regulación: definición general de los fines y principios y, en consecuencia, de las posibilidades y limitaciones de las distintas Instituciones y agentes educativos, a través de la creación y/o legitimación de ciertos modelos de funcionamiento macro y micro-institucional que se plasman en leyes, decretos, reglamentos y otras normas formales. Configuración: desarrollo de los modelos macro y micro-Institucionales a través de la organización de medios orientados a la prosecución de los fines y a la transformación de los modelos normativos en estilos de funcionamiento cotidiano. Estas definiciones son propias, pero se inspiran fundamentalmente en Bernstein, B., 1994 y Popkewitz, Th. S. 1994.

(3) Véase -por ejemplo- Pinto. A.M.R., 1990; citado por Araujo y Oliveira. 1.994.

(4) Se entiende aquí por «reforma» a la «movilización de los estamentos públicos y relaciones de poder» en el seno de un proceso de cambio educativo, que la involucra y la excede (Popkewitz. Th. S... ob.cit.).

(5) Esa búsqueda de equilibrio entre mantener una cierta diferenciación e Intentar al mismo tiempo la construcción de una doble transversalidad, explicarla por qué en el marco de una estructura con modalidades emergen planes y programas o diseños curriculares que demuestran diferentes estrategias para conservar un núcleo compartido, sea a través de altos porcentajes de contenidos básicos comunes - 50 % en Argentina, 70% en Colombia. 75% en Costa Rica -, o de materias o asignaturas compartidas por todas las modalidades o ramas (véanse cuadros N° 3 y 4).

(6) La experiencia Internacional permite anticipar que sólo en países con fuerte tradición de Involucramiento de organizaciones sociales en la educación, en algunos de ellos pueden ser elaborados con la calidad necesaria fuera de los sistemas educativos. Un caso de este tipo parece ser el de los Estados Unidos', donde la Asociación Nacional para el Desarrollo de las Ciencias, por ejemplo, fue capaz de proponer, tras un trabajo conjunto con universidades y con Instituciones educativas, una propuesta de marco de referencia consistente en los contenidos científicos que a su juicio deberían enseñarse en todas las escuelas del país. (AAAS, 1993).

(7) Véanse las reflexiones acerca del papel del mercado y del Estado en América Latina en GURRIERI, A., 1987.

(8) Se deja intencionadamente de lado la forma en que se inserta en estas dos vertientes la cuestión del financiamiento de la educación en dichas posiciones, que requiere un tratamiento particularizado.

(9) En algunos casos se limitan e aceptar la intervención del Estado como prestador de Educación General Básica.



## Bibliografía:

- ARAUJO y OLIVEIRA, 1994, *La Nueva Empresa: el aprendizaje como parte del negocio*, Montevideo, Uruguay, CINTERFOR. BENCHMARKS FOR SCIENCE LITERACY - American Association for the Advancement of Science - Project 2061, 1993. BERNSTEIN.B. 1994. *"La estructuración del discurso pedagógico"*. Editorial Morala, Madrid, España,
- BRACHO, T. 1988, *"Modelos Educativos y diferenciación curricular en el nivel medio superior"*. FLACSO, Sede México (Cuadernos de Trabajo), México. BRASLAVSKY, C, 1993, *"Autonomía y anomia de la educación pública argentina"*. FLACSO, Buenos Aires, Argentina.
- BRASLAVSKY, C, 1985, *"La discriminación educativa en la Argentina"*. FLACSO y Miño y Dávila Ed, Buenos Aires, Argentina. CARIOLA, L., 1992, *"La educación secundaria en proceso de masificación. Un desafío para la región"*. En Marla Antonia Gallan" (comp.). Educación y Trabajo. *Desafíos y perspectivas de investigación y políticas para la década de los noventa*. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- CARVAJAL, L., 1992, *"La formación profesional en el INA. El crecimiento tecnológico y el desarrollo socioeconómico en Costa Rica"*. Perspectiva hacia el futuro, CINTERFOR, Montevideo, Uruguay,
- FALETTO, E., 1989, *"La especificidad del Estado en América Latina"* en: *Revista de la CEPAL*, N° 38, Santiago, Chile. FILMUS.D. 1994, *"El Sistema Educativo de Costa Rica"*, mimeo.
- GALLART, M.A. 1984, *"La evolución de Tu educación secundaria 1916-1370: expansión e inmovilidad: (I) Los cambios cualitativos"*. Revista CÍAS, marzo.
- GALLART, M.A., 1993, *"Educación Media y técnica en América Latina: balance y perspectivas"*. Revista Educación y Trabajo «Boletín Latinoamericano de Educación y Trabajo-CIID- CÉNEP». Año 3, N° 1. Buenos Aires. Argentina.
- GÓMEZ CAMPO, V. M, 1992. *"Educación académica y educación profesional. Dilemas de equidad, selectividad y calidad"*. En Maria Antonia Gallart (comp.) *Educación y Trabajo. Desafíos y perspectivas de Investigación y políticas para la década de los noventa*. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo. CIID-CENERP y CINTERFOR, Montevideo, Uruguay.
- GURRIERI.A. 1987, *"El papel del Estado en la concepción de la CEPAL"*, en *Revista de la CEPAL*. N° 31, Santiago, Chile.
- IBARROLA, M. de, 1993, *"Industria y Escuela Técnica - Dos experiencias mexicanas"*, UNESCO - OREALC-CIID- CGNEP
- IBARROLA, M. de GALLART, M. A. y otros, 1994, *"Democracia y productividad- Desafíos de una nueva educación media en América Latina"*. Publicado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO
- LUHMANN, .N. y SCHOOR, K, 1993. *"El sistema educativo (problemas de reflexión)"*, Universidad Iberoamericana de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- MATUS, C. 1987, *"Planificación y Gobierno"* en *Revista de la CEPAL. Ibiem*.
- MOURA CASTRO, C. de, 1984. *"Educación Vocacional y Productividad: Alguna Luz en la Caja Negra"*. Centro Nacional de Recursos Humanos. IPEA, Brasilia, Brasil.
- MUÑOZ, I.C, 1992, *"La escolaridad y la dinámica de los mercados de trabajo: experiencia reciente y perspectivas a mediano Plazo"*. En Centro da Estudios Tecnológicos y Colegid de la Frontera Norte (eds). *Ajuste mercados laborales Y TLC*. El Colegio de México, México.
- NAMO.G. M. de, 1994, citada en *"Las competencias educativas: un marco de conceptualización para la identificación de las necesidades básicas de aprendizaje en el contexto de los acuerdos de concertación"*. Ministerio de Cultura y Educación.
- OBIOLS, G.A y di SEGNI de OBIOLS, S, 1994 *"Adolescencia, postmodernidad y escuela secundaria, La crisis de la enseñanza media"*. kapelusz.
- PINTO, A.M.R., 1990, *"O mundo capitalista e a escola clássica" na transicao do Fordisnio: urna provável conjucao de Interesses"*. Tesis doctoral.
- POPKEWITZ, Th.S, 1994, *"Sociología política de las reformas educativas"*. Editorial Morala.
- RAMA.G, 1987, *"Desarrolló y Educación en América Latina y el Caribe"*
- SENEZ GONZÁLEZ, S.N. de, 1994, *"Una nueva agenda par a la descentralización educativa en Revista Iberoamericana de Educación, W 4*, OEI, Madrid. España.
- TEDESCO, J.C., 1989, *"El rol del Estado en la educación"* en *Perspectivas*. Vol. XIX, n° 4. UNESCO. Paris, Francia
- WEINBERG, G., 1989, *"Modelos educativos en la historia de América Latina"*. Kapelusz, Buenos Aires. Argentina.
- ZIBAS. D, 1992, *"Ser ouna o ser o debate sobre ensinomédo"*. Cadernós de Pesquisa. Fundacao Carlos Chagas. Sao Paulo Brasil,



## SISTEMA DE MEDICIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DE CHILE: SIMCE, ALGUNOS PROBLEMAS DE LA MEDICIÓN

Josefina Olivares (\*)

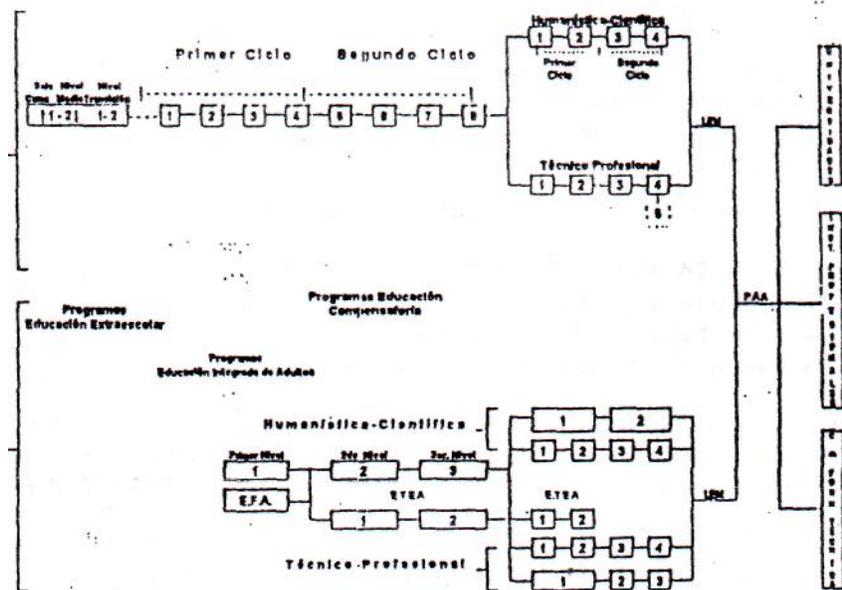
### 1. Sistema Educacional Chileno

El Sistema educacional chileno, en su dimensión técnica y administrativa, establece las directrices y orientaciones propias de su quehacer en un marco inspirado en aspectos constitucionales; asimismo, en una concepción filosófica cuya base permite constituir los grandes objetivos de toda la Educación.

Dada la necesidad de diversificación educativa y las transformaciones que ha sufrido la sociedad chilena, el rol que tiene hoy el Estado en la política educacional ofrece algunas variantes que hace algunos años no se hablan manifestado. Al respecto, en el ámbito de la estructura organizacional del Sistema, actualmente existen establecimientos de carácter municipal, particulares subvencionados y particulares pagados.

El Ministerio de Educación, como representante del Estado en su accionar, otorga las líneas programáticas generales a todo el Sistema; a su vez, recoge las propuestas que, eventualmente, los establecimientos pudieran generar para producir una optimización de su quehacer educativo. Respecto de la dependencia administrativa, ese mismo Ministerio sólo interviene de modo directo el caso de los colegios municipales, por cuanto están subordinados al gobierno comunal, cuya gestión se maneja a nivel de Ministerio del Interior.

Frente a la necesidad de contar con datos que permitieran determinar el grado de eficacia y de logros educacionales, el Ministerio de esa rama creó un programa llamado Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación, que con la aplicación de Instrumentos de alta calidad técnica, ha dado a luz una Instancia concreta para definir campos de acción y de colaboración en las distintas instancias, con un gran objetivo: atender a las necesidades de los niños, para que la calidad de lo que ellos reciben de sus maestros sea cada vez mejor.



(\*) Josefina Olivares es directora del Programa " Sistema de Medición de la Calidad de la Educación", del Ministerio de Educación de Chile.



## 2. Dependencia y objetivos del SIMCE

Según Resolución Exenta el SIMCE depende, directamente, de la Subsecretaría del MINEDUC.

SIMCE de Chile es con aprobación gubernamental- un Programa de Medición, que debe orientar el proceso de toma de decisiones y tareas que se emprendan desde y hacia diferentes niveles del sistema escolar. Por lo anterior; debe proporcionar Información válida, fiable y oportuna a los agentes que tienen incidencia en el proceso educativo.

Atendiendo a los niveles del Sistema educacional, los objetivos establecidos para el SIMCE son los siguientes:

- Nivel central del MINEDUC

- Facilitar el ejercicio de su labor orientadora y normativa del Sistema educacional.

- Dirigir el apoyo técnico y económico hacia los sectores más necesitados, con especial acento en los propósitos del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación. (MECE).

- Niveles regional, provincial y comunal

Facilitar y orientar las labores de supervisión, apoyo técnico y económico en el ámbito de los establecimientos educacionales, para mejorar los factores de calidad y equidad.

### Nivel de los establecimientos

- Elaborar un diagnóstico, en términos de necesidades y problemas, usando la información SIMCE, a fin de ejecutar un plan de acciones remediales que se concrete dentro del proyecto Educativo del establecimiento.

- involucrar en la participación del diagnóstico y acción remedial a los directores, profesores, padres y apoderados.

SIMCE, además, cuenta con un banco de datos abierto a toda institución o persona formalmente acreditada, para hacer investigaciones, en el más amplio sentido de la palabra: universidades, instituciones privadas, parlamentarios, partidos políticos

## 3. Estructura interna

Una Coordinadora Nacional es responsable ejecutiva del equipo. Supervigila que se cumplan los objetivos, a la vez que propone la evaluación de las virtudes y defectos de los paradigmas conceptuales y metodológicos que sustentan la acción, con el fin de mantener un SIMCE vigente respecto de los requerimientos del país.

Tres Coordinaciones específicas ejecutan, interdisciplinariamente, las tareas pertinentes:

- Coordinación Técnica, que dispone todo el trabajo para preparar los instrumentos de medición, contando para ello con el poder ejecutor de cinco Comités de Evaluación: Matemática, castellano, Ciencias Naturales, Historia y Geografía y Área Afectiva. Coordina la tarea de empadronamiento y análisis e interpretación de resultados, elabora el contenido de trípticos, afiches y folletos técnicos.

- Coordinación Logístico-Financiera y Administrativa, que acondiciona toda la implementación material, costos y administración general, para la aplicación de los instrumentos, procesamientos y preparación de informes. Tiene a su cargo una Central de Distribución.

- Coordinación de Informática y Computación, que es responsable de todo el procesamiento computacional de empadronamiento, lectura óptica, programación, entrega de resultados e Informes.

Se cuenta, además, con un asesor pedagógico-administrativo y con tres asesores estadísticos (copando en conjunto 1.5 jornadas), como asimismo con una Unidad de Secretaria y Diagramación.



#### 4. Población medida

Las pruebas definitivas de SIMCE se aplican al universo de alumnos en los cursos de 4° y 8° Básico solamente se corrige una muestra de 10 alumnos por curso. Las pruebas experimentales también se aplican solamente a una muestra de alumnos.

##### . Ventajas del sistema actual

- se mide, efectivamente, a cada uno de los alumnos de curso a través de todo el país; no existe mejor muestra;
- la existencia de datos correspondientes a alumnos Individuales provee una rica fuente de datos para Investigaciones pedagógicas;
- informes sobre los logros en cursos Individuales permiten el diseño y preparación de programas de remedio o enriquecimiento en el ámbito del aula;
- se puede comparar el logro de un curso o de un establecimiento con el logro de grupos similares;
- se ha creado un Interés y un compromiso con el programa de SIMCE entre los docentes, directores y padres, que se debe, probablemente, al hecho de que todos, casi sin excepción (un 98% del alumnado de grado), toman parte en las pruebas.

##### •Desventajas del sistema actual

La mayor y primordial desventaja es el enorme costo, en términos de recursos humanos y materiales, que conlleva un sistema que aplica pruebas a un universo de cientos de miles de alumnos. Entre los costos fijos están la preparación de los ítems e Instrumentos, los manuales y trípticos, el equipo tecnológico, etc. Los costos variables son, entre otros, los de impresión, distribución y devolución de materiales, y sobre todo el costo de examinadores. Las pruebas experimentales se aplican a una muestra de aproximadamente 4.000 alumnos.

##### •Ventajas de un sistema por muestras

Algunos costos se reducirían sustancialmente, aunque no todos; los costos en el desarrollo de los ítems y pruebas no cambiarían, ni los costos de programación. Los únicos costos que cambiarían serían los variables de Imprenta, distribución, examinadores, informes, etc.;

-sería posible acortar el tiempo necesario para Informar los resultados, ya que se disminuiría el volumen de material para procesar.

##### •Desventajas de un sistema por muestras

- la selección de la muestra tendría que ser sumamente precisa, para proveer información de igual valor que la obtenida de un universo: esto no es fácil;
- no se tendría la Información para poder elaborar programas de remedio a nivel de curso si las muestras son a nivel de municipio o provincia; entonces se pierde la oportunidad de elaborar programas de remedio a nivel de establecimiento o municipio;
- posiblemente se perdería la posibilidad de comparar el logro de un curso con sus similares. *Cobertura*

Con la información proveniente de la etapa de empadronamiento es posible definir, según vemos, distintos factores o variables de la medición. En lo que hace a lo más concreto, un dato importante es la cobertura de las aplicaciones SIMCE, que incluye: cantidad de establecimientos, cursos y alumnos



A continuación se presenta un cuadro resumen de coberturas:

AÑOS		Nº ESTABLECIMIENTOS	Nº CURSOS	Nº ALUMNOS
1988	4º AÑO BÁSICO	5.476	8.440	234.087
1989	8º AÑO BÁSICO	3.963	6.646	212.648
1990	4º AÑO BÁSICO	5.254	8.248	227.812
1991	8º AÑO BÁSICO	4.299	6.597	176.135
1992	4º AÑO BÁSICO	4.862	8.082	234.241
	2º AÑO MEDIO	1.624	1.624	49.283
1993	8º AÑO BÁSICO	4.370	7.190	203.245
	2º AÑO MEDIO	1.104	(*)	45.961
1994	4º AÑO BÁSICO	4.585	7.659	224.678
	2º AÑO MEDIO	1.199	-	49.367
1995	8º AÑO BÁSICO	4.501	7.600	216.258

## 5. Logística

En términos generales, logística asume la implementación material y administrativa del Sistema El peso de toda su acción descansa en la Central de Distribución.

Este órgano del SIMCE moviliza en Chile continental 4.270 Km. de largo y ancho medio del 180 km. (Cunill) a través de unos 12.350 Km. de red caminera pavimentada y casi 70.000 ripiada y de tierra (INE), 3.815.000 unidades, entre instrumentos, hojas de respuesta y hojas de control por el área de Educación Básica. Por Educación Media, 2.800.000 unidades de la misma variedad. Todavía hay que agregar 640.100 unidades entre folletos, trípticos y afiches. La Central tiene una infraestructura modesta, asentada en 343 m<sup>2</sup>. La distribución de Instrumentos y su inmediato regreso después de la aplicación se realiza en un plazo máximo de 30 días, vía licitación de empresa privada, pero la supervigilancia es del SIMCE. Se han tomado medidas de seguridad para proteger la fiabilidad de los instrumentos en esta movilización de ida y regreso, siendo estas las cantidades movilizadas.

### Materiales

- Básica: 3.816.000
- instrumentos y hojas de respuesta
- E. Media: 2.800.000
- Instrumentos hojas de respuesta
- Comunes: 610.000 Folletos
- Dípticos -Afiches
- Manuales



## 6. Medición

El proceso de medición incluye varias etapas, hasta hacerse efectiva en el aula y así llegar a los resultados concretos. En un análisis global, se han definido las siguientes instancias:

### 6.1. *Empadronamiento. Recogida de información para la Base de Datos*

Dentro del contexto del proceso operativo llamado «empadronamiento», el ámbito que resulta más sensible a Inexactitudes es el que dice relación con la organización de los establecimientos educacionales en grupos de similares características», para efectos de presentación de resultados en esquemas de comparabilidad. La ficha de empadronamiento es respondida por el Director del establecimiento, y tal respuesta, con o sin la visión del supervisor correspondiente, debe ser creíble y aceptada por SIMCE.

Pues bien, la información que entrega el Director ha probado ser exacta y eficaz para la ejecución logística de la adquisición, distribución y aplicación de los instrumentos de medición, pero -después de ocho años de aplicaciones, en alguna pequeña medida resulta poco creíble la exactitud de los datos con los cuales se organizan los grupos comparables o «estructuras», entorpeciendo el diseño de la comparabilidad con sesgos en algunos establecimientos y algunos de los análisis de resultados que centralmente realiza SIMCE.

Las inexactitudes más corrientes se producen en la consulta sobre «características socioeconómicas y educativas de los padres», y en «características geográficas en que está ubicado el establecimiento». Descontando la inexactitud que puede ocurrir porque el director, al responder en estos puntos, hace -las más de las veces una «estimación», hay otras inexactitudes que más bien tienen una intencionalidad, refleja o. consciente, que tiene que ver con una supuesta y futura mejor ubicación del establecimiento respecto del promedio obtenido por «sus similares». En resumen, «castigarse» en la información para aparecer con mejores resultados.

Este fenómeno, detectado unos cuatro años atrás, está siendo abordado para su superación, pero queda claro que es un problema de conciencia, un problema de cultura de la evaluación, que demorará en superarse, porque ello requiere de tiempo y de maduración; esto es Válido tanto para Directores como para Supervisores. Una solución administrativa inmediata, como es el chequeo en terreno por parte de personal SIMCE, es presupuestariamente imposible.

### 6.2. *Estructuras. Carácter de patrón de las estructuras y su relación con problemas de empadronamiento*

Las «estructuras» por las cuales SIMCE clasifica a los establecimientos educacionales se producen a partir de la información recogida, desde los colegios, en relación a tres áreas de indicadores: dependencia administrativa, aspectos económicos y ubicación geográfica. De este modo, los resultados de un colegio no se comparan con el promedio nacional, sino con el promedio de «los similares», según lo definen las estructuras. Estos promedios debieran ser significativamente diferentes. No siempre es así. Por esta razón, hay un problema que resolver: redefinir las estructuras. SIMCE estudia actualmente una «reestructuración», buscando indicadores nuevos y con mayor validez posiblemente variables relacionadas con factores pedagógicos, que se insertan en el contexto de clasificación que tiene, por lo menos, el Ministerio de Educación. Por el momento todo esto es poco factible, puesto que en Chile, en este instante, hay una gran movilidad en la estructuración y que hacer educativo, lo que amenaza un tanto la necesaria estabilidad o el carácter de patrón permanente que deben tener las «estructuras», para ser utilizadas como criterio básico de comparabilidad de resultados. Un ejemplo de variación en los indicadores es por ejemplo, el hecho de que está autorizado en el país un tipo de financiamiento para colegios subvencionados llamado «financiamiento compartido», que producirá, inevitablemente, movilidad y variación en las estructuras.

SIMCE ha terminado un primer estudio o una nueva propuesta de «estructuras», para lo cual validará este año los resultados de 1995, comparados con los años anteriores, para; finalmente, con el diseño actual de estructuras.



### 6.3. *Elaboración de los instrumentos*

Las mediciones anuales llevan consigo, necesariamente, la elaboración de instrumentos, lo que es función del SIMCE, y que absorbe la mayor concentración de trabajo intelectual. Se ha puesto en práctica una metodología un tanto sofisticada, pero que responde a los requerimientos de rigurosidad científica. La fiabilidad de los instrumentos, en general, rodea el 0.90 y se utiliza la fórmula de Kuder-Richardson 20.

. Para medir logros

Cuatro son los que exigen la máxima atención. Uno por cada disciplina: castellano, Matemática, Ciencias Naturales e Historia y Geografía. Castellano incluye un instrumento de Redacción.

Por concurso público, con la exigencia de un perfil profesional y un examen, son seleccionados los «Elaboradores de ítems», que aportan el insumo base de la Prueba Definitiva. Un Comité de Evaluación por cada asignatura, conformado por evaluadores SIMCE y evaluadores universitarios, selecciona los ítems en conformidad a un plan técnico y afinan su validez teórica, concluyendo en una «Prueba Experimental» que se aplica a una muestra representativa del universo en un nivel inmediatamente superior al que se hará la aplicación definitiva. Los Coordinadores Provisionales SIMCE y los examinadores, previamente capacitados, aplican las distintas formas de la prueba experimental, con la supervisión amplia del personal SIMCE.

Posteriormente, los comités de evaluación de las cuatro asignaturas estudian las respuestas; el comportamiento estadístico de cada ítem. Su discriminación interna, grado de facilidad, porcentaje de omisión y últimos afinamientos; se compagina el instrumento definitivo que, al menos dos formas equivalentes. La prueba de redacción en castellano es un instrumento de respuesta con desarrollo

Respecto de los profesionales que elaboran los Instrumentos de logro; ellos se han capacitado y lo siguen haciendo paralelamente a su quehacer y, a pesar de su lenta pero permanente superación, falta fortalecer significativamente los saberes de la psicometría, teoría del aprendizaje y, en general, evaluación en su complejidad y concepciones modernas.

- Área afectiva

Conocida la amplia y compleja gama de problemas que plantea la elaboración de un instrumento que no mide rendimiento sino atributos de personalidad en general, las necesidades profesionales de SIMCE son de gran envergadura y se superan año tras año.

El diseño de cuestionarios de esta Área abarca aspectos como desarrollo personal, actitudes hacia el ambiente, aceptación de la labor educacional, desarrollo de la creatividad. Para todos los casos, el material aplicado resulta del trabajo de un equipo de psicólogas, que actúan conjuntamente con profesionales del Área pedagógica; como en Área de Logros, para cada medición se elaboran pruebas que también son sometidas aun proceso experimental, partiendo de un marco teórico.

### 6.4. *Descripción de estimadores*

Los estimadores, considerados por el SIMCE informan sobre los aspectos más relevantes que perfilan el proceso educativo.

#### A. Logro de objetivos académicos

Este estimador Informa del grado en que los alumnos alcanzan los objetivos del Programa de estudio en las asignaturas de castellano, Matemática, Ciencias Naturales e Historia y Geografía

Los instrumentos miden los objetivos considerados fundamentales para cada asignatura; utilizando pruebas de selección múltiple con tres opciones en 4º año básico y cuatro para 8º año básico.

El Indicador de logro, en cada caso, corresponde al promedio de los resultados de un curso de un colegio; por lo tanto, reflejan con mayor claridad la situación de aprendizaje en los niveles de análisis.

#### 8. Desarrollo personal

Entrega antecedentes sobre una serie de aspectos relacionados con la personalidad de los alumnos, entre los cuales figuran: autonomía, autoafirmación, seguridad, autoestima física, autoestima



### C. Actitud hacia el ambiente

Revela la actitud que tienen los alumnos sobre la situación de crisis ecológica que actualmente vive el país.

A través de un cuestionario, se recoge información sobre el grado de preocupación o indiferencia que tienen los alumnos por la preservación del medio, la disposición para recibir educación sobre Ecología y Medio Ambiente, grado de participación en el cuidado, mejoramiento del ambiente y conocimientos que poseen sobre el tema.

### D. Aceptación de la labor educacional

Este estimador recoge la opinión de los miembros de la Comunidad Educativa (padres, profesores y alumnos) acerca de la eficacia con que perciben el desarrollo de la labor educativa en el establecimiento.

Cada estamento responde un cuestionario referido a aspectos específicos del rol que desempeñan en la actividad educativa y a otros aspectos comunes, como por ejemplo: valoración del currículum, relaciones humanas, satisfacción e identificación con el establecimiento, consejo de curso.

### E. Desarrollo de la creatividad

El cuestionario de la creatividad ha sido elaborado para ser respondido por los profesores de 8° y (o) 7° año básico de cada establecimiento; recoge información acerca del contexto escolar en el cual el alumno aprende y se desenvuelve. No entrega información sobre el nivel de creatividad de los alumnos, sino que permite conocer algunos aspectos acerca del grado en que el ambiente educativo escolar estimula o inhibe la expresión de la capacidad creativa en el alumno.

#### ▪ Eficiencia escolar

En este informe se entrega un resumen de cinco aspectos relacionados con la eficiencia escolar. Los datos para su elaboración se obtienen a partir de una encuesta de rendimiento que aplica el Ministerio de Educación.

Indicadores empleados:

#### -Tasa de aprobación

Este indicador muestra el porcentaje de alumnos que fue promovido de 8° año básico a 1° de Educación Media en un establecimiento.

#### -Tasa de reprobación

Este indicador muestra el porcentaje del establecimiento que, en el año escolar, fue reprobado en 8° año básico.

#### -Tasa de retiro

Este indicador muestra el porcentaje de alumnos de un establecimiento que abandonó 8° año básico durante el año escolar.

#### -Porcentaje promedio de aprobación del establecimiento en los cinco últimos años

Corresponde al promedio de alumnos que han sido promovidos, de un curso a otro, tanto en el Primer Ciclo como el Segundo Ciclo, considerando los datos de los años 1990 a 1994; también incluye el promedio general correspondiente a la Educación Básica Total durante este periodo.

#### -Porcentaje promedio de retención del establecimiento en los cinco últimos años

Corresponde al promedio de alumnos que han permanecido en el establecimiento durante los cinco últimos años (1990-1994); es decir, representa la capacidad de retención de los alumnos por parte del establecimiento educacional.



## 6.5. *Los profesionales*

De acuerdo a todo lo expresado, la tarea del SIMCE tiene una compleja red de actividades; sin embargo, ¿qué ocurre cuando un profesional que se ha formado y se estaba formando con nosotros emigra a otro campo o a otra institución? Debemos reiniciar el lento proceso de capacitación y perfeccionamiento específico, a partir de un profesor que fue formado para otra tarea o rol profesional. El problema se agrava más en el ámbito de la elaboración de instrumentos del Área Afectiva, ya que no mide logros.

En esta área, SIMCE ha tenido la audacia de acometer la medición de características psicológicas, sin contar con más recursos que los de «iniciar alguna vez» esta tarea, e iniciarla en el contexto de la implementación operativa para Logros, con apenas una profesional psicóloga y actualmente dos con medias jornadas. La autoridad gubernamental ha priorizado, en la teoría y en la práctica, la medición de Logros, y actualmente el «desempeño escolar», pero es menos frecuente que focalice su atención en los factores psicológicos, especialmente del Área Afectiva.

Lo anterior parece razonable si recordamos que no es mucho lo que -en general- se sabe sobre la relación entre factores psicológicos, rendimiento escolar y adaptación escolar; escasean los estudios con características metodológicas, a casos concretos, de las variables psicológicas que influyen en la enseñanza-aprendizaje, no está incorporada al quehacer escotar docente la reflexión y el análisis de estas relaciones señaladas y, coronando las falencias, no hay instrumentos con suficiente validez y habilidad para nuestra población chilena.

Este cuadro general convierte la tarea de nuestro pequeño equipo llamado del Área Afectiva en un pesado desafío, a saber: ha elaborado los instrumentos ya descritos, que aplicados y procesados permiten informar sus resultados hasta el último rincón; sin embargo, sólo en una mínima proporción los establecimientos han comenzado a utilizar los resultados conjugándolos con los de Logro. Me atrevería a decir que el problema central es la insuficiente convicción de los profesores, una convicción de que mejorando el mundo psicológico interior de los jóvenes y niños se mejora su adaptación y rendimiento. Unido a este problema está el saber y hacer insuficiente del maestro respecto de la naturaleza, función, evolución y consecuencias de las variables psicológicas; ¿cómo enfrentar este problema? No es un problema de pertinencia del SIMCE, pero nuestro aporte actual consiste en sensibilizar al respecto todo cuanto podamos.

A juicio de nuestras psicólogas, existiría un temor al cambio y a la innovación que hace un tanto superficiales las acciones remediales y las estrategias de cambio. Si no fuera así, en el SIMCE ya no estaríamos haciendo mediciones de autoestima, por ejemplo; en cambio, estaríamos hablando de medición de «las expectativas de resultados», de «profecías auto cumplidas».

Es posible que todo este conjunto de ideas encuadre, lógicamente, en el esquema de un país en franca vía de desarrollo como es Chile.

## 6.6. *Aplicación: los examinadores*

Un 40% del presupuesto SIMCE se utiliza en financiar el pago de honorarios de los examinadores o administradores de los instrumentos.

El grado de cultura de evaluación que tiene el profesor no nos permite aprovechar la presencia del profesor, del mismo establecimiento, para administrar las pruebas en su colegio.

Una redistribución de profesores en los distintos colegios de una comuna tampoco está exenta de problemas, como por ejemplo, la obtención de una positiva voluntad del profesor para que abandone su quehacer diario regular por una semana, con el fin de realizar otra tarea aparentemente más motivadora. ---

Por último, SIMCE exige un perfil profesional *ad-hoc* para esta tarea, y quienes mejor la realizan son estudiantes universitarios de Educación, con honorarios de 50 dólares, aproximadamente, por cinco días de trabajo, siendo dos de ellos de ocupación diaria casi completa (8-18 hrs.).

• Si nuestra aplicación no fuera censal sino muestran en cada nivel (4º y 8º), sería posible reducir ese costo, pero por decisión ministerial se aplica con carácter censal. Pagando menos, es claro, se resiente el éxito del perfil exigido, aumentando las posibilidades de sesgo en la aplicación. Un paliativo ha sido no aumentar al 100% del I.P.C. de año a año, sino algo menor, como es un 90% del I.P.C. El problema sigue siendo un desafío para SIMCE



## 7. Procesamiento: lectura óptica

Una aplicación censal anual demanda al SIMCE la lectura óptica de, aproximadamente, 1.500.000 hojas de respuesta. La experiencia -mala por cierto- tenida con las empresas privadas obligó al SIMCE a hacer el procesamiento de datos, incluida la lectura óptica.

En Chile hay un solo representante que atiende la lectora óptica del Sistema; dicho representante tarda hasta ocho semanas en hacer una mantención y reparación de dicha máquina. Esto genera, en ocasiones, un problema de atraso en el procesamiento y, por tanto, una oportuna entrega de resultados.

De ser posible y conveniente, se asumirá descentralizar la lectura al menos en unos tres subcentros a lo largo del país, sobre todo porque si tres máquinas leen de modo simultáneo, se acortaría significativamente el tiempo de la lectura: la prueba se aplica en octubre de un año y los resultados deben entregarse en marzo del siguiente. Otra solución alternativa es «exigir», en convenio con la única empresa representante, la reposición transitoria de la máquina cuando la del SIMCE esté en reparación.

### 7.1. Problemas estadísticos en el procesamiento .y análisis en profundidad

Recién ahora, en 1996, iniciaremos un proceso estadístico con los datos 1995, en el contexto de nuestra etapa de análisis e interpretación de resultados en profundidad, es decir, un análisis e Interpretación con carácter de investigación, referido fundamentalmente a precisar el rol de variables en los resultados de Logros.

A fines de 1995 hemos contado con un equipamiento computacional y software *ad-hoc*, pero se nos plantea el problema de la preparación y apresto en estadística de los profesores del Área Técnico-Pedagógica, todos con una preparación básica aunque sin una fluida práctica en el manejo de conceptos estadísticos más avanzados, como, por ejemplo, modelos específicos de análisis de resultados, *equating*, *rash*, error en la medición y estimación, por el soporte matemático que subyace en estos temas; esto no es problema con el equipo de Matemática, pero sí con otros, especialmente Castellano.

Lo anterior es un problema de solución viable, pero no en un corto plazo y se está contra el tiempo, pues la autoridad necesita más Información acerca del origen de los resultados, referida a las variables asociadas al proceso educativo, de la familia y del profesor.

SIMCE no es un organismo de investigación pedagógica, es un organismo operativo de evaluación, concretamente de medición. Existe un organismo de Investigación, como es el Centro de Perfeccionamiento e Investigaciones Pedagógicas, pero es Insuficiente a nuestro juicio. Las universidades deberían o podrían ser el otro derrotero, pero su interés no se ha demostrado con la Intensidad, amplitud y persistencia que el país necesita.

Si MINEDUC precisa una investigación, debe pagarla vía licitación. Es así que SIMCE asumirá la parte más urgente y prioritaria en ese rol, constituyendo un problema superable para el Sistema, pero no en el tan corto plazo.

## 8. Resultados: diseminación y usos

Este es un problema que SIMCE está abordando desde 1995, ante la necesidad de informar, por medios de comunicación masiva, a los padres y apoderados, acerca del estado de la educación básica en el país, con el detalle de las más de 4.500 escuelas medidas, correspondientes a unos 230.000 escolares.

Sin abandonar el objetivo de transparencia, es urgente poner a disposición de los padres dicha Información, para aumentar sus posibilidades de elección educacional para sus hijos, su particular evaluación respecto del colegio elegido y su conducta frente al elegido o por elegir. Existe, ante este hecho, una gran Intención de hacer *ranking* de colegios, lo cual generalmente puede resultar algo odioso e inútil; la presentación pública de resultados debe ser sencilla, clara, estimulante y eficiente para la futura elección de los padres, pero también debe tender a algún aporte en la decisión de mejorar la calidad de la educación, Intención que SIMCE y MINEDUC han asumido.



cuyo propia estudia en un colegio municipalizado de bajo, nivel socioeconómico, al informarse por la prensa de los resultados SIMCE no se compare con el colegio particular pagado de su propia comuna? La publicación esclarecerá que hay que compararse con sus similares. ¿Cómo se hace esta operación con más del 50% de padres que tienen bajo nivel socioeconómico y cultural? ¿Qué complementación operativa será necesario hacer para desincentivar la tentación de padres de retirar a sus hijos del colegio porque produce resultados diferentes o no aceptados por él?

El derecho lo tiene, pero una conducta generalizada de ese tipo, ocurriendo en el ámbito de los sectores populares, es un riesgo no fácil de aceptar, cuando ya estamos viviendo una psicosis de matriculas, trasladadas a otros Colegios, etc.

Una tentación en cuanto a la publicación es la búsqueda de un coeficiente o concepto que resuma el estado de los establecimientos, es decir, lo cognitivo, lo afectivo y la eficiencia, pero el origen de los resultados de cada uno de éstos tres aspectos es muy diferente: en la prueba de Logros, el sujeto emite un juicio donde hay una respuesta correcta; en las pruebas de desarrollo personal expresa un sentimiento (que implica preferencias, emociones, intereses); en la de eficiencia se trata de un conteo estadístico de hechos consumados, a partir de fríos datos informados por la Dirección del colegio.

Si bien todos esos estimadores conforman un contexto o batería de datos que y analizados en conjunto, dan una buena Interpretación del estado del colegio, rió es tan fácil resumirlos en un solo concepto o coeficiente. SIMCE no lo recomienda. ¿Qué hacer entonces?

En ese problema estamos ahora.

### 8.1. Informes a la escuela

La entrega de resultados y la emisión de informes es la evidencia de la eficacia del SIMCE y, por esto, los resultados de la medición -dado el creciente grado de toma de conciencia en los diferentes usuarios son esperados y hasta reclamados. SIMCE hace la lectura óptica de las hojas de respuesta y la calificación del instrumento de redacción, o el procesamiento de datos y su validación.

Por licitación pública se adjudica a una empresa privada la Impresión de los informes dejas, escuelas, los departamentos provinciales y las municipalidades. Mientras esto ocurre, se entregan informes a las máximas autoridades del MÍNEDUC que, llamando a una conferencia de prensa, difunden a la comunidad nacional los aspectos más relevantes que muestran esos resultados luego viene su publicación en diarios de circulación nacional. Seguidamente, vienen las conferencias de prensa regionales.

Los Informes bases de estos comunicados nacionales y regionales están referidos, especialmente, a Logros Académicos, y contienen resultados estandarizados nacionales y regionales por Objetivos Académicos, por asignaturas, por dependencia; establecimientos particulares pagados, particulares subvencionados, municipalizados.

Los informes con impresión computarizada y diferenciados en colores, que se distribuyen a todo el país (mediante transporte privado y licitado públicamente), son los siguientes:

- A las Secretarías Regionales de Educación: informes con resultados de todos los estimadores relativos a la región y departamentos provinciales que la componen.

A los Departamentos Provinciales de Educación: Informes de todos los estimadores de ámbito provincial y comunal. Además, una síntesis de informes Logros en listado de establecimientos de la provincia.

- A las Municipalidades: Informe con resultados de todos los estimadores de los establecimientos municipalizados.

- A los establecimientos educacionales: Informe con los resultados de todos los, estimadores de curso y establecimiento. Informe con resultados generales del establecimiento para, padres y apoderados. Un manual con orientaciones pedagógicas para apoyar las acciones remediales completa el set de Informes.

Los informes contienen, además de los resultados, aclaraciones conceptuales e Instrucciones para su uso.

### 8.2. Utilización de los resultados

Cada vez con más amplitud y frecuencia los resultados SIMCE son aprovechados, conforme a los roles más



intencionados de la medición, especialmente para el mejoramiento de la calidad de la educación en el campo del aprendizaje, y para monitorear y tomar decisiones en la mejor administración del sistema nacional o local.

Desde el nivel central del MINEDUC -incluido en el programa MECE-, se promueve y administra un «Programa intensivo para ayudar a las escuelas básicas de los sectores más pobres. De un total de 8.000 escuelas de enseñanza básica del país, se seleccionaron unas «900», correspondientes a las ubicadas en áreas rurales y de extrema pobreza urbana. Mejorar la calidad de la educación, la equidad en su distribución y con participación amplia de la comunidad, son los objetivos del P-900. Durante 1991, este Programa se propuso elevar el rendimiento escolar de 1.385 escuelas básicas (15.1% del total) beneficiando a 222.491 niños, apoyando a 7.267 profesores. (Compendio Información. Estadística 1991. MINÉDUC. CHILE).

Las escuelas escogidas lo son de acuerdo con la información del SIMCE.

En los niveles provinciales y comunales, los resultados SIMCE constituyen otra variable para originar el apoyo técnico y económico, y la supervisión dirigida al proceso educativo de cada establecimiento.

La instancia «aulas de la escuela» es para SIMCE el centro gravitacional del uso de resultados. Una percepción general -mediante el Encuentro anual de Coordinadores SIMCE provinciales- nos permite asegurar que más del 80% de los establecimientos que recibe resultados los discute, al menos, los profesores.

Un 60% aproximadamente, hace diagnósticos y planea alguna acción remedial. Alrededor de un 40% ejecuta realmente acciones remediales, y un 30% las hace organizadamente según planeamiento. Una comparación de puntajes SIMCE de los años 88 al 95 demuestra, especialmente en castellano y Matemática, que hay diferencias a favor del mejoramiento.

Parlamentarios, alcaldes, partidos políticos, usan información del SIMCE para diversos fines que -en democracia- se supone son beneficiosos para elevar la calidad y equidad de nuestro sistema educacional.

Los resultados son analizados e interpretados por el equipo SIMCE mediante un trabajo silencioso, cada vez más técnico y exigente, tendiente a mejorar la eficiencia del propio SIMCE. Producto de ello es el proyecto permanente de adecuación del SIMCE a los requerimientos de las políticas educacionales del país, la elaboración de un manual de orientaciones pedagógicas para los profesores, las correcciones metodológicas, logísticas y financieras, etc.

#### 9. Finalmente...

Completando la reflexión desarrollada a través de la exposición precedente y considerando al SIMCE como un aparato integrante del contexto nacional e histórico, este sistema de medición es, en primer lugar, un hecho que resulta de la evolución en la historia de la conciencia del magisterio nacional sobre la importancia de la evaluación. SIMCE, a pesar de sus falencias y/o errores, es un órgano fiable, cuyos Informes son esperados y utilizados con bastante eficiencia.

Chile tiene en marcha un ambicioso y difícil proyecto nacional, consistente en «mejorar la calidad y la equidad en su sistema educacional». En este marco, SIMCE logra ser un mecanismo eficiente, especialmente en el aula; sin embargo, dado que la sensibilidad por las mediciones se ha afinado en el público, especialmente de docentes y directores, el desafío para SIMCE se hace permanente; más aún el se agrega que en un futuro muy próximo deberán iniciarse mediciones para ovular la nueva malla curricular del sistema educacional del país, basada en la aplicación progresiva de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de nuestra Ley Orgánica Constitucional de Educación (L.O.C.E.). Es claro que un sistema de medición de la calidad de la educación es un mecanismo en permanente evolución y perfeccionamiento, en que no es posible improvisar de un mes para otro.

SIMCE chileno ha necesitado varios años para considerarse como sistema serio, fiable y eficaz,



por ejemplo, ya que el gran rol operativo general (elaboración y aplicación de instrumentos, procesamiento de datos y emisión de informes) ha constituido su acento por la fuerza prioritaria misma de lo que es una medición de la calidad, en el marco de una realidad específica con complejas y particulares características como es el sistema educacional chileno.

Entonces, habría dos grandes frentes desafiantes para SIMCE. El primero, Iniciar su etapa de análisis de resultados en profundidad, con carácter de investigación. Por ejemplo, definir los factores asociados al rendimiento escolar en sus dimensiones cualitativas y cuantitativas; dilucidar algunas sugerencias operativas para optimizar el proceso de aprendizaje, cuya puesta en marcha signifique ganancia segura para elevar la calidad de la educación en el aula especialmente. El segundo frente lo constituye la evaluación de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos ordenados desde la LOCE, cuya aplicación se inicia ahora en 1997. Aunque SIMCE viene preparándose para esta tarea, por cierto que el desarrollo a máximo rendimiento aún no se inicia.

Finalmente, SIMCE, como órgano técnico dentro del contexto ministerial, no tiene poder de decisión sino para sus opciones netamente técnicas, lo cual puede tener facilidades operativas y también dificultades. La decisión respecto de la periodicidad de las aplicaciones, la elección de la población a medir, el carácter de universal o la muestra de una aplicación, no depende directa y únicamente de la decisión SIMCE. Si hay algo que SIMCE no cuestiona como una cualidad facilitadora es la ninguna presión ni de autoridad ni de organismo para inducir siquiera a sesgos interesados o resultados previamente decididos. SIMCE trabaja con honestidad científica y técnica su elaboración de instrumentos, sus muestras, aplicaciones experimentales y definitivas en todos los niveles antes señalados. Es deber inmediato de SIMCE desarrollar su programa de análisis de resultados en profundidad con la Intencionalidad antes señalada.



## LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Alejandro Tiana (\*)

### 1. El interés actual por la evaluación de los sistemas educativos

Sin necesidad de remontarse a las primeras etapas en el desarrollo de la evaluación como disciplina y como práctica profesional, baste recordar el fuerte impulso que recibió en los Estados Unidos durante los años sesenta; primero como consecuencia de la aprobación de la *Primary and Secondary Education Act* en 1965, gracias a una enmienda encaminada a asegurar la evaluación de los programas puestos en práctica en aplicación de la misma y posteriormente bajo la influencia de los debates generados por la publicación del Informe Coleman en 1966. La demanda de respuestas objetivas y fiables a las cuestiones suscitadas acerca del sistema educativo estadounidense favoreció la canalización de notables recursos económicos hacia las actividades de evaluación, produciendo como consecuencia un gran impacto sobre su desarrollo académico y profesional. La evaluación educativa experimentaría así un apreciable desarrollo a partir de finales de la década de los sesenta, cuya influencia se haría sentir progresivamente en otros países.

Mientras en los Estados Unidos se producía ese proceso, en el ámbito internacional se ponían en marcha otras iniciativas que se orientaban en la misma dirección. Entre ellas cabe destacar, por su envergadura y por su extensión temporal y geográfica, la constitución de la internacional *Association for the Evaluation of Educational Achievement* (I.E.A.), dedicada a promover y realizar estudios internacionales de evaluación educativa (Degenhart, 1990). Su noción del mundo como un laboratorio educativo», cuya formulación se debe en buena medida a Torsten Husen, se reveló fructífera y capaz de inspirar un importante número de proyectos. El interés antes mencionado por la evaluación se ha manifestado también en este ámbito: si en los primeros estudios realizados en los años sesenta y setenta el número de participantes oscilaba entre seis y quince países, en los más recientes (*Reading Literacy Study* y *Third International Mathematics and Science Study*) toman parte entre treinta y cuarenta. No es casual que la práctica totalidad de los países desarrollados participen en la Asociación.

Otro elemento en apoyo de esta observación acerca del creciente interés por la evaluación de los sistemas educativos se encuentra en la experiencia de construcción de indicadores internacionales de la educación por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (O.C.D.E.). Así en los años setenta dicha organización, que agrupa a los países con economías más desarrolladas, inició un proyecto con esa finalidad, en conexión con un intento más ambicioso de construcción de indicadores sociales cualitativos, que se saldó con un relativo fracaso. Las limitaciones del proyecto, las fuertes críticas que recibió y la parquedad de sus resultados demostraron su carácter prematuro (Nuttall, 1992). Sin embargo, a finales de los años ochenta, la O.C.D.E. retomó la idea y puso en marcha el Proyecto denominado INES, de indicadores Internacionales de la Educación, que ha alcanzado un eco considerable. Hasta el momento, el proyecto ha producido tres volúmenes de indicadores bajo el nombre de *Education at a Glance / Regarás sur l'éducation*, un conjunto de publicaciones de carácter teórico-práctico que incluye las visiones más actuales sobre la construcción y el cálculo de indicadores en diversos dominios educativos, además de originar una amplia red de especialistas y un conjunto relevante de conocimientos (CERI, 1994)

La experiencia de un buen número de países confirma lo que los anteriores ejemplos no hicieron sino esbozar. Así, desde finales de los años ochenta y durante los noventa se han puesto en marcha mecanismos institucionales, centros u organismos de evaluación de los sistemas educativos de países como Francia, Suecia, Noruega, España, Argentina o Chile; se han desarrollado planes sistemáticos de evaluación en el Reino Unido, Holanda, Francia, Argentina, Chile, República Dominicana o México;

*Alejandro Tiana Ferrer es profesor titular de Historia de los Sistemas Educativos Contemporáneos de*



se han elaborado indicadores nacionales de la educación en Estados Unidos, Francia, Dinamarca o Suiza. Aun sin ánimo de ser exhaustivos, se comprueba fácilmente que el interés a que antes se aludía no deja de extenderse por regiones muy diversas. También los organismos Internacionales han reaccionado a dicho ambiente, poniendo en marcha programas vinculados al desarrollo de las políticas de evaluación educativa. Tanto la ya mencionada O.C.D.E. como la UNESCO, la Unión Europea o la Organización de Estados Iberoamericanos, OEI, han traducido dicho interés en proyectos concretos.

Esta evolución y esta expansión han implicado importantes transformaciones en la concepción y en la práctica de la evaluación. En primer lugar, habría que hablar de cambios conceptuales, entre los que el ejemplo paradigmático es la sustitución de nociones monolíticas por otras pluralistas, y el abandono de la idea de una evaluación libre de valores. En segundo lugar, podemos referirnos a cambios metodológicos, caracterizados por la creciente tendencia a la integración de métodos cuantitativos y cualitativos. En tercer lugar, deben mencionarse los cambios en la utilización de la evaluación, con mayor énfasis en la concepción «iluminativa» que en la instrumental y la insistencia en el carácter político de aquella: En cuarto y último lugar, pueden señalarse algunos cambios estructurales, caracterizados por una creciente inclusión de la evaluación entre los mecanismos de gestión de los sistemas educativos, una ampliación de sus ámbitos de cobertura y una mayor interdisciplinariedad (House, 1993).

En conjunto, todo ello pone de manifiesto un fenómeno nuevo que podríamos formular como la extensión de un Interés creciente por la evaluación de los sistemas educativos, y que ha producido como efecto una rápida evolución de la evaluación entendida como disciplina científica y como práctica profesional. Un observador tan cualificado como E.R. House confirmaba de manera muy gráfica el cambio registrado:

*«Cuando comencé mi carrera en evaluación hace más de veinticinco años, reuní todos los trabajos que pude encontrar en una pequeña caja de cartón en un rincón de mi despacho y los en un mes. Desde entonces, la evaluación ha pasado de ser una actividad marginal desarrollada a tiempo parcial por académicos a convertirse en una pequeña industria profesionalizada con sus propias revistas, premios, reuniones, organizaciones y estándares».* (House, 1993:1)

## 2. Los motivos de dicho interés: los sistemas educativos ante la presión del cambio

A la hora de analizar los motivos que justifican el aludido y creciente interés por la evaluación, no existe acuerdo absoluto. En algunos casos, se recurre a explicaciones excesivamente simplistas, del estilo de la influencia de una suerte de moda académica o política. En otros, se tiende a reducir la complejidad del fenómeno a los análisis realizados a partir de experiencias concretas; así, no es extraño encontrar, referencias descalificadoras de la evaluación, por considerarla un instrumento al servicio de políticas educativas neoliberales y de propósitos desreguladores, cuando ello no es sino uno de los posibles usos (tan parcial como discutible) que de la misma pueden hacerse. Lejos de una y otra posición la correcta comprensión del fenómeno exige ineludiblemente la realización de análisis respetuosos con su complejidad y con la diversidad de perfiles que ofrece.

Sin ánimo de agotar un asunto que bien podría ser objeto de atención más exhaustiva, merece la pena detenerse aquí en la consideración de dos conjuntos argumentales que, en su interrelación, explican sobradamente el interés que despierta hoy en día la evaluación y de las cuales se extraen varias consecuencias de primer orden para la política y la administración educativas. Los dos tienen que ver con lo que podríamos denominar *la presión del cambio* que experimentan nuestros sistemas educativos actuales. El análisis de las transformaciones que se producen en el dominio educativo, la respuesta que países y ciudadanos deben dar a las nuevas demandas y la conducción más eficaz de los procesos de cambio, se convierten en elementos cruciales de las políticas educativas actuales.

### *Cambios en los modos de administración y control de los sistemas educativos*

Un primer motivo que explica el auge actual de la evaluación es el cambio registrado en los mecanismos de administración y control de los sistemas educativos, que ha marchado paralelo a las propias transformaciones experimentadas por el aparato escolar en las últimas décadas. Cualquier observador que analice la situación actual de los sistemas de educación y formación apreciará que éstos se encuentran sometidos a exigencias crecientes por parte de los ciudadanos, dejas sociedades y de



las administraciones. Entendidos como instrumentos al servicio del cambio social, del desarrollo económico y de la producción del conocimiento, los sistemas educativos son objeto de demandas múltiples y cada vez más exigentes. De ellos se espeta que contribuyan a crear sociedades abiertas activas y equitativas; economías dinámicas y competitivas; sistemas políticos democráticos y pluralistas; personas, en fin, equilibradas, tolerantes y socialmente integradas. En consecuencia, las demandas que reciben dichos sistemas van progresivamente en aumento, produciendo como efecto el replanteamiento de muchos de sus principios tradicionales.

En una época de transformaciones tan aceleradas como la actual y de demandas tan exigentes sobre el aparato escolar como las expuestas, la rigidez de un sistema educativo es considerada como un elemento de retraso, más que de progreso. Ello conduce a enfatizar muy especialmente características tales como su flexibilidad o su capacidad para adaptarse y dar respuesta a las necesidades del desarrollo de las naciones y de las sociedades. El corolario, que parece inevitable, es la concesión de un cierto grado de autonomía a los centros educativos para que puedan regular su propia vida en un marco de libertad, adaptando así su oferta a las necesidades de su entorno. Obviamente, los límites de dicha autonomía y los grados de libertad concedidos a las escuelas varían notablemente de unos lugares a otros: los límites del fenómeno comúnmente conocido como *descentralización* son muy variables, según han puesto de manifiesto diversos estudios (Puelles, 1992; Mur, 1993). Pero más allá de esa apreciable diversidad, cabe reconocer que las características generales del proceso apuntado son cada vez más evidentes a escala tanto nacional como internacional. No parece osado aventurar que los cambios en la administración y el control de los sistemas educativos derivados de dicho proceso no serán meramente coyunturales, sino que tendrán importantes consecuencias para el futuro.

- La principal transformación registrada se refiere tanto al modo de ejercer el control como al objeto del mismo. Así, mientras que los mecanismos de administración y control en sistemas educativos más estables que los actuales (y muy especialmente en aquellos con estructuras centralizadas) han sido de tipo Jerárquico y centrados en los procesos que tienen lugar en las escuelas, los correspondientes a sistemas flexibles y dotados de una cierta autonomía interna son generalmente más participativos y centrados en los resultados. Éste cambio es fundamental para entender cómo se organizan y regulan un número cada vez mayor de sistemas de educación y formación, hecho que tiene importantes implicaciones para su funcionamiento (Granheim y Lundgren, 1992).

En efecto, el control y la administración tradicionales estaban basados en dos procesos centrales: en primer lugar, la elaboración de normativa, de diverso rango, alcance y cobertura; en segundo lugar, el control del cumplimiento de las normas, generalmente a través de servicios Jerárquicos de supervisión e Inspección. En sus casos más extremos, la actuación de dichos servicios llegaba al punto de pretender conocer con exactitud las actividades desarrolladas diariamente en los centros. En los más habituales, el control de los procesos abarcaba la aprobación de manuales, la fijación del horario y de la distribución de las materias, el establecimiento de programas detallados y la realización de visitas regulares de Inspección.

En la actualidad, éstos sistemas de control resultan cada vez más chocantes y contradictorios con el nuevo modelo de organización escolar que antes se apuntaba. No resulta fácil articular un modelo escolar descentralizado, en el que el control de su actuación tiende a revertir sobre la comunidad a la que sirve, con unos mecanismos jerárquicos de administración y gestión. En este nuevo contexto, la participación democrática en el control del sistema educativo se convierte en una exigencia insoslayable. Ya no es la Administración la única competente para controlar la vida escolar, sino que los ciudadanos y las sociedades deben tomar parte en dicha tarea. A ello se hacía mención al hablar de un control y una gestión participativos.

Por otra parte, en este nuevo modelo de organización escolar, la inspección y supervisión de los procesos dejan paulatinamente paso a la valoración de los resultados que implica la consiguiente puesta en marcha de procesos de evaluación. Las escuelas pueden y deben hacer uso del creciente margen de autonomía de que disponen, organizando los procesos de enseñanza y aprendizaje en ese nuevo marco. Pero, a cambio, deben rendir cuentas de sus resultados, a través de diversos mecanismos de evaluación. Es este un estilo de funcionamiento frecuente en las organizaciones productivas, que ha ido arraigando también entre las administraciones públicas. Parece que la educación no constituye una excepción a lo que va siendo una regla cada vez más extendida en la gestión de los servicios públicos.

No obstante la valoración de los resultados de la educación es una tarea compleja que entraña



algunos riesgos. Deberían señalarse aquí, al menos, dos de ellos. El primero es el de reducir dicha valoración a los elementos más asequibles, al margen de su relevancia. Cualquier sistema de evaluación de resultados debe tener pretensión de globalidad, no reduciendo la tarea educativa, instructiva, ni ésta a la cognoscitiva. El segundo riesgo es el de utilizar dicha evaluación para realizar comparaciones y clasificaciones injustas de los centros. Los sistemas utilizados deben ser muy sensibles respecto de sus posibles usos y efectos perversos. Pero la constatación de tales riesgos no invalida la dirección emprendida por un número creciente de sistemas educativos hacia la evaluación de los resultados de la educación. En resumen, podría decirse que esta parece ser una tendencia con visos de consolidación en el futuro próximo.

#### *Demanda social de información y rendición de cuentas*

Un segundo fenómeno relacionado con el anterior se refiere a la creciente demanda social de información sobre la educación que se aprecia en nuestros países. Esta realidad, que suele ir asociada a lo que se conoce como *rendición de cuentas*, reposa sobre la convicción de que las escuelas y el sistema educativo en su conjunto deben responder a las demandas que ciudadanos y sociedades les plantean, de acuerdo con el análisis que se efectuaba más arriba. Son muchos quienes creen que la educación ha funcionado a la manera de una *caja negra*, cuya opacidad impide saber qué ocurre en su interior. En el momento actual, dicha imagen resulta ampliamente insatisfactoria, siendo numerosas las voces que reclaman una mayor transparencia, en coherencia con los principios de una gestión democrática. El conocimiento del grado de logro de los objetivos de un sistema educativo es una tarea que, en democracia, compete a todos los ciudadanos. Por otra parte, dicho conocimiento es fundamental para hacer el mejor uso de los recursos disponibles y para tomar las decisiones más adecuadas.

A esa exigencia social de información, derivada del interés que manifiestan las familias y los ciudadanos por la educación de los jóvenes, se unen otros motivos relacionados con las condiciones económicas actuales. En primer lugar, habría que hablar de la conexión generalmente admitida entre educación y desarrollo, que ha llevado a administradores y administrados a preocuparse por la calidad de la enseñanza impartida. Se compartan o no las tesis de la Teoría del Capital Humano, no cabe duda de que la formación de las personas que participan en los procesos productivos constituye un factor fundamental para el desarrollo de los países. De ahí deriva una seria preocupación por conocer el estado y la situación del sistema educativo, por cuanto constituye la oferta formativa básica al servicio del conjunto de la población.

Al factor anterior habría que añadir la competencia creciente que existe entre las naciones, especialmente si se tiene en cuenta la globalización actual de las relaciones económicas: En tales circunstancias, la preocupación por la calidad de la educación que ofrecen las escuelas no hace sino aumentar. En ese terreno se juega el futuro no sólo social o cultural, sino también económico y político de los países. La conciencia de dicha realidad actúa como elemento dinamizador del fenómeno analizado.

Otro factor que también juega un papel nada desdeñable en favor de esa demanda de información y de rendición de cuentas es la crisis económica que afecta a gran parte de países, de manera cíclica ó permanente. Un primer efecto de dicha crisis estriba en la reducción presupuestaria que muchos países han debido afrontar y que en no pocas ocasiones ha afectado al aparato escolar. Pero, más allá de esa consecuencia directa, hay otra de carácter indirecto pero no menos importante. Se trata de la necesidad que existe, en épocas de crisis, de establecer prioridades en la asignación de recursos. En este contexto, la educación debe competir con otras posibles inversiones, tales como la protección social, la incentivación del empleo, el desarrollo regional o la creación de Infraestructuras. Siendo necesario establecer prioridades, resulta inevitable fijar criterios de comparación lo más objetivos posible. Ello implica que, no sólo la educación sino el conjunto de las políticas públicas, se ven sometidas a contraste externo. Por eso no resulta extraño que la evaluación de políticas públicas haya tanto auge en los últimos años.

Esta tendencia, que presenta rasgos de generalidad, se ve reforzada en una época caracterizada por el debate en torno a los límites del *Estado del bienestar*. Las dificultades fiscales, financieras y presupuestarias que los países experimentan para mantener y reforzar la oferta de servicios públicos existente están obligando a replantearse algunos principios forjados en las décadas anteriores. Este



movimiento, tan Inevitable como ambivalente, está actuando como catalizador de la demanda social de información a que antes hacia referencia.

En la actualidad, los recursos dedicados a educación suponen una parte tan importante de los presupuestos nacionales que el ritmo de crecimiento no parece fácilmente clara conciencia de qué dichos recursos no son ilimitados y dé que los efectos de su distribución y empleo no son indiferentes, es lógico que crezca la demanda de información acerca de cómo se utilizan y qué resultados producen. De ahí se deriva, así mismo el desarrollo diversos modelos de rendición de cuentas bien sea a cargo de los poderes públicos, de loé profesionales o de los consumidores según se efectúe su regulación respectivamente por el Estado la sociedad civil o el mercado (Kogan 1986)

*Un nuevo modelo de conducción de los sistemas educativos.*

La consecuencia fundamental de los fenómenos que se acaban de analizar es que esta apareciendo y desarrollándose un nuevo modelo de gestión de los sistemas educativos. En otras lenguas, dicho modelo se denomina con términos como pilotaje o steering que, en castellano quizás podrían traducirse por *conducción*. La denominación ha sido recientemente utilizada por Gilbert de Landsheere y va extendiéndose paulatinamente. De acuerdo con la formulación del citado autor, la *conducción* podría definirse como «*la toma de decisiones al nivel macroscópico (es decir, de un sistema o subsistema educativo) o microscópico (es decir, de un establecimiento o incluso en un aula), sobre la base de constataciones tan objetivas como sea posible, relativas al estado, al funcionamiento o a los productos del sistema* (De Landsheere, 1994:8)

En este nuevo modelo, *la evaluación* desempeña una función de primer orden, en cuanto elemento de Información valorativa sobre el estado de la educación. El ejercicio de dicha función tiene un carácter honradamente político, que no ha pasado desapercibido a cuantos se han aproximado a esta nueva realidad. Como afirmaba el documento base discutido en la última Asamblea General de la OEI, *bien podría afirmarse que la evaluación no es sino una forma distinta y nueva de hacer política y más concretamente, de explicarlas políticas por medio de los logros alcanzados o eventualmente fallidos* (OEI, 1994:5). Y otro tanto venia a afirmar Ernest House, para quien la evaluación es una nueva forma de de autoridad cultural basada en la persuasión, para la que cabe esperar un importante desarrollo en las sociedades capitalistas avanzadas, (House, 1993).

En resumen, parece que existen sobradas razones para afirmar que el reciente Interés por la evaluación de los sistemas educativos es un fenómeno que sobrepasa lo meramente coyuntural y pasajero. Más bien, todo hace suponer que estamos ante una tendencia todavía pendiente de alcanzar su pleno desarrollo, aun cuando esté sometida a tensiones, críticas y contradicciones internas. En estas circunstancias, merece, la pena preguntarse qué puede aportar la evaluación a la mejora de la educación maximizando sus ventajas y minimizando sus inconvenientes.

### 3. Posibles aportaciones de la evaluación para la mejora de los sistemas educativos

La preocupación por la mejora cualitativa de la educación está en su totalidad de los países desarrollados o en vías de desarrollo. Existe, por una parte, la convicción, da que los sistemas educativos actuales no funcionan de modo tan eficaz, eficiente y equitativo como se proclama o se pretende. Por otra parte, el discurso del cambio está dejando de ser auto legislador, ya que la pregunta acerca de las consecuencias de los importantes procesos de reforma y transformación emprendidos en muy diversos países exige una respuesta precisa, Ya no basta con proclamar la necesidad del cambio, siendo necesario indicar hacia dónde debe producirse un efectos cabe esperar y que medios se dispondrán para valorar sus consecuencias. Así, puede decirse que hoy en día jesuita imposible para las administraciones públicas obviar el debate sobre la calidad de la educación y los medios para mejorarla.

En el contexto de ese debate la evaluación ocupa un lugar, cada vez más central, junto a otros elementos tales como la actuación profesional del docente, el proceso de diseño y desarrollo del currículo, o la organización y funcionamiento de los centros educativos. Entre las posibles aportaciones que puede realizar la evaluación para la mejora cualitativa de la educación, se han seleccionado aquí "cuatro, consideradas las más relevantes



La primera de las funciones que desempeña la evaluación en relación con la mejora cualitativa de la enseñanza es precisamente la de proporcionar datos, análisis e interpretaciones válidas y fiables que permitan forjarse una idea precisa acerca del estado y situación del sistema educativo y de sus componentes. Es lo que se suele denominar *función diagnóstica* de la evaluación. Íntimamente vinculada al nuevo estilo de *conducción* antes aludido. Dicha tarea de diagnóstico permite alcanzar un doble objetivo: en primer lugar, satisface la demanda social de información que se manifiesta de manera creciente en las sociedades democráticas; en segundo lugar, sirve de base para los procesos de toma de decisión que se producen en los diferentes niveles del sistema educativo, por sus diversos agentes

La citada función diagnóstica abarca diversos ámbitos, sin circunscribirse a uno solo. En efecto es bien sabido que la evaluación educativa comenzó refiriéndose primordialmente a los estudiantes y a sus procesos de aprendizaje, ya desde finales del siglo pasado, para ir posteriormente ampliándose hacia otros terrenos, en épocas más cercanas a la nuestra. Dicha ampliación se fue produciendo mediante la colonización de ámbitos cercanos, en lo que ha constituido un rasgo característico de su desarrollo.

Así, tras la amplia experiencia adquirida durante décadas en lo relativo a la evaluación de los aprendizajes alcanzados por los alumnos y a la medición de las diferencias existentes entre éstos, el siguiente ámbito abordado de manera rigurosa fue el de la evaluación de los programas educativos. Pero al cambio fundamental de orientación científica y práctica se produjo cuando las instituciones educativas y el propio sistema en su conjunto comenzaron a ser objeto de evaluación. Ese momento, relativamente cercano a nosotros en el tiempo, representó un hilo importante en el desarrollo de la evaluación educativa.

Como consecuencia de dicho proceso, la evaluación ha ido abarcando ámbitos progresivamente más amplios, al tiempo que se ha diversificado. Es cierto que su práctica cotidiana sigue estando principalmente referida a los aprendizajes de los alumnos, aunque adoptando procedimientos más acordes con los nuevos modelos de diseño y desarrollo del currículo, de carácter más flexible y participativo que los tradicionales (OCDE, 1993). No obstante, en la medida en que los factores contextuales adquieren un lugar más relevante en el desarrollo curricular, resulta impropio limitar el ámbito de la evaluación exclusivamente a los alumnos y a sus procesos de aprendizaje. Si el resultado de dichos procesos es el fruto de un conjunto de actuaciones y de influencias múltiples, no es posible ignorarlas.

En coherencia con dicho planteamiento, la nueva lógica de la evaluación ha llevado, en primer lugar, a interesarse por la actuación profesional y por la formación de los docentes, -siempre considerados una pieza clave de la acción educativa. Otro tanto podría decirse del propio currículo, entendido como elemento articulador de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y del centro docente, lugar donde éstos se desarrollan. Y llegados a este punto, no tiene sentido dejar fuera del foco de atención a la propia administración educativa ni los efectos de las políticas puestas en práctica. De este modo el conjunto del sistema educativo se convierte en objeto de evaluación.

Como puede concluirse a partir de las líneas anteriores, los mecanismos de evaluación actualmente disponibles son capaces de suministrar una información rica y variada acerca del sistema educativo y de sus diversos componentes. Aunque no todos ellos sea igualmente accesibles a la tarea evaluadora, ni puedan menospreciarse las dificultades existentes para efectuar trabajos concretos en los diferentes ámbitos antes mencionados, parece suficientemente demostrada la capacidad de la evaluación para generar conocimiento válido, fiable y relevante acerca de la situación y el estado de la educación, como paso previo a la toma de decisiones susceptibles de producir una mejora de su calidad. A ello se hace referencia al hablar más arriba de la función diagnóstica que cumple la evaluación.

Son cada vez más los países que han puesto en marcha programas de evaluación diagnóstica de sus sistemas educativos, a menudo llevados a cabo por instituciones creadas al efecto (como es el caso, en España, del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación). Las modalidades en que dichos programas se concretan son muy variadas. En ocasiones adoptan la forma de pruebas nacionales, ya sean de carácter censal o muestral o de operaciones estadísticas diseñadas al efecto en otros se trata más



relativo de utilización de métodos cuantitativos c cualitativos, tendiéndose cada vez más cambiados unos y otros, con el fin de explotar sus virtudes respectivas y reducir sus limitaciones.

Entre los mecanismos puestos en práctica para efectuar un diagnóstico del sistema educativo, quizás el más novedoso sea la elaboración y cálculo sistemático de indicadores de la educación, al que ya se hizo alguna alusión al comienzo. Si bien continúan estando sometidos a polemica, no cabe duda de que han tenido gran Incidencia sobre los modos de concebir y utilizar la Información acarea de la educación.

En efecto, los indicadores educativos han venido a transformar notablemente el campo de la estadística-tradicional, siguiendo así una tendencia iniciada en otros ámbitos sociales hace más de treinta años y a la que se ha sumado recientemente la educación (CERI, 1994). El Impacto producido se debe más a su significación y a la utilización que de ellos se hace, que a sus fundamentos técnicos y su procedimiento de obtención. En realidad, desde el punto de vista de su cálculo no son muchas las novedades que introducen, aunque no ocurre lo mismo en lo que sé refiere a su definición y sobre todo, su uso.

Es el lenguaje educativo actual, se entiende por *indicador* un dato o una información (general aunque no forzosamente de tipo estadístico) relativos at sistema educativo o alguno de sus componentes capaces de revelar algo sobre su funcionamiento o su *salud* (Oakes, 1986). El rasgo distintivo de los modernos indicadores es que ofrecen una información *relevante y significativa* sobre las características fundamentales de la realidad a la que se refieren; Desde esa perspectiva, además de aumentar la capacidad de comprensión de los fenómenos educativos, pretenden proporcionar una base lo más sólida posible para la toma de decisiones.

Son varios los motivos que sustentan el interés despertado por los modernos sistemas de indicadores: a) proporcionan una información relevante sobre el sistema que describen; b) permiten realizar comparaciones objetivas a lo largo del tiempo y del espacio; c) permiten estudiar las tendencias, evolutivas que se producen en un determinado ámbito; d) enfocan la atención hacia loé puntos críticos de la realidad que abordan. Fruto de ese interés han sido las diversas iniciativas desarrolladas, a escala nacional e internacional, para construir sistemas de indicadores de la educación, a varias de las cuales ya se ha hecho mención.

En conjuntó, no parece exagerado afirmar que la construcción de indicadores de la educación está provocando la revisión de los mecanismos tradicionales de información acerca dé los sistemas educativos. Y cualquiera que sea la conclusión final sobre las posibilidades y ios limites de los indicadores en" cuanto mecanismos de información: relevante y políticamente sensible, no cabe duda de que producirán un efecto beneficioso sobre la función diagnóstica que ya viene ejerciendo la evaluación." '

#### *Conducción de los procesos de cambio*

Si la evaluación cumple una función permanente de información valorativa acerca del estado de la educación, dicha tarea adquiere una importancia aún mayor en épocas de cambio acusado y durante los procesos de reforma educativa. En esas circunstancias, su contribución a la mejora cualitativa de la educación resulta más evidente, si cabe.

Al hablar de *cambio* y de *reforma* hay que tener cuidado con no identificar ambos términos. De, hecho, hay un gran debate acerca de la conexión o Independencia de ambas realidades. Para algunos autores, los procesos de reforma constituyen la ocasión privilegiada para transformar profundamente las bases de la tarea educativa y su incidencia social (Musen, 1988). Para oíros, por el contrario, las grandes reformas educativas se han mostrado generalmente incapaces de cambiar las prácticas y la *cultura* de las escuelas y de los docentes (Gimeno, 1992). Dada esa discrepancia, no deben tomarse ambos términos como sinónimos, estrictamente hablando.

No obstante, al hablar aquí de la influencia de la evaluación en la conducción de los procesos de cambio, se hace referencia procesos de carácter intencional!, esto es, a los que se plantean unas-metas determinadas y pretenden alcanzarlas. En algunos casos, dichos cambios tienen una dimensión exclusivamente<sup>1</sup> local ó institucional; en otros, se refieren a ámbitos más amplios, de carácter regional



tarea fácil en absoluto. Una primera dificultad se encuentra en los diversos niveles de análisis (estudiantes, centros, sistema) que dicha evaluación permite. Así, por ejemplo, la pregunta por los resultados del aprendizaje de los alumnos no es idéntica a la relativa a los logros de una escuela. Aquí, no obstante, no se considera el primer nivel en su dimensión estrictamente Individual, sino en cuanto Indicativo de los logros de una institución o de un sistema. Pero ello no salva todas las dificultades, como se verá a continuación.

Una segunda dificultad estriba en la propia delimitación de qué debe entenderse por *resultados de la educación*. En principio, parece evidente que éstos han de guardar relación con los objetivos que cada sistema educativo establece para sus ciudadanos. Pero ese nivel de generalidad en la respuesta resulta insuficiente para definir con nitidez qué resultados deben medirse y cómo ha de hacerse dicha evaluación. La respuesta más habitual a dicha cuestión pasa por distinguir tres grandes grupos de objetivos de la educación, a partir de los cuales definir los resultados.

El primer objetivo consiste en la transmisión de unos conocimientos, unas habilidades y una cultura a los ciudadanos Jóvenes. A partir del mismo, pueden llegar a establecerse los resultados previstos, definiéndolos en relación con el aprendizaje desarrollado por los alumnos a lo largo de las diferentes etapas, ciclos y grados del sistema educativo. Obviamente, la valoración de los logros alcanzados debe referirse a los diversos ámbitos del currículo y no sólo a algunos de ellos. Dicho de otro modo, la evaluación debe ser lo mas completa posible. Además, dichos logros han de ser puestos en relación con el contexto y las condiciones concretas de los centros escolares y con los procesos en ellos desarrollados. Y a eso podría añadirse que la evaluación ha de orientarse hacia los logros más relevantes, sin pretender ser absolutamente exhaustiva.

El segundo gran objetivo de la educación es el de preparar a los estudiantes para su Inserción profesional; A partir de dicho objetivo puede definirse otro conjunto de resultados. Los indicadores que ponen en conexión la educación y el empleo quedarían aquí incluidos, aunque sin agotar completamente el campo de estudio. Otros aspectos a considerar serían la adquisición de competencias profesionales básicas y específicas, el desarrollo de personalidades activas y, emprendedoras y la adquisición de métodos rigurosos de trabajo. Su evaluación constituye un segunda bloque a tener presente a la hora de valorar los resultados de la educación.

El tercer gran objetivo consiste en formar a los futuros ciudadanos de un país, desarrollando en ellos un conjunto de valores deseables. Entre los resultados a valorar en este apartado deberían mencionarse la adquisición de una educación cívica, el desarrollo de actitudes democráticas y tolerantes o la formación de personas activas, participativas, socialmente Integradas y responsables de sus acciones, por no citar sino algunos aspectos básicos. Nos acercamos aquí al ámbito de las actitudes y de los valores, que debe ser considerado seriamente en un mecanismo de evaluación de los resultados educativos.

Además de los tres objetivos mencionados en los párrafos anteriores, es muy frecuente encontrar referencias a otros, entre los cuales la reducción de las desigualdades ocupa un lugar prioritario en muchos sistemas educativos. En este caso, dicha dimensión ocupa un lugar relevante, a la hora de evaluar los resultados de la política educativa-

Como es evidente, la valoración de dichos resultados es tan importante como difícil. Es importante porque constituye la medida fundamental del éxito alcanzado por un sistema educativo determinado en relación con el logro de sus objetivos centrales. En este sentido, no hay país que pueda Ignorar la relevancia de dicha valoración. Pero es difícil por motivos tanto conceptuales (en la medida en que las necesidades sociales e individuales cambian, la educación también lo hace o debe hacerlo) como empíricos (la propia amplitud de la tarea propuesta es su principal enemigo). Dicha dificultad está en el origen de la reducción que hacen en la práctica los sistemas educativos al afrontar su evaluación, consistente en desplazar la atención desde los resultados deseables hacia los efectivamente medibles. Dicha reducción es motivo frecuente de críticas, muchas veces serlas y rigurosas.

Hablando en términos generales, puede afirmarse que la importancia de la tarea de evaluación de los resultados prevalece sobre su evidente dificultad. Como se mencionaba más arriba, son cada vez más los países que han puesto en marcha programas de esa naturaleza. En ocasiones, dicha evaluación se realiza a partir de datos administrativos, tales como las (asas de aprobados por materias, las cifras de graduación por niveles educativos o las de abandono de los estudios, cuya obtención es relativamente sencilla aunque las conclusiones de ellos extraídas sean poco sofisticadas. En otras



ocasiones, la evaluación se realiza mediante la puesta en marcha de mecanismos más complejos y de mayor capacidad comparativa, tales como la aplicación de pruebas estandarizadas. En este último caso, hay que dar respuesta a los diversos problemas planteados, tales como la determinación de los indicadores más relevantes, el carácter; amplitud y modalidad de dichas pruebas, las áreas seleccionadas o la periodicidad de la obtención de los datos, por no hacer sino referencia a algunos de ellos.

No cabe duda de que también en este ámbito la evaluación puede contribuir notablemente a la mejora cualitativa de la educación. El conocimiento objetivo y la valoración rigurosa de los resultados de la educación, generalmente efectuados a partir de su comparación a través del tiempo y del espacio, constituye una base sólida para la toma de decisiones encaminadas a la mejora. A menos, muchos países parecen haber apostado decididamente por esta tesis al emprender ese camino. *Mejora de la organización y funcionamiento de los centros educativos*

La evaluación no sólo contribuye a la mejora cualitativa de la educación en los diversos sentidos que se han analizado en las páginas anteriores. Con ser importantes, dejan de lado un ámbito fundamental, cual es el de los procesos que tienen lugar en el interior de los centros educativos y muy especialmente, su organización y funcionamiento. Como ha sido muchas veces puesto de relieve la evaluación de los centros constituye un requisito Ineludible para la, mejora de la calidad de la educación (Casanova, 1992).

En efecto, esta perspectiva es complementaria de la adoptada al diagnosticar el listado y la situación del sistema educativo, al evaluar los efectos de los procesos de cambio o al valorar los resultados educativos alcanzados. Cuando la evaluación se orienta hacia las instituciones pone, el énfasis en aspectos tales como los procesos educativos, los métodos didácticos, las relaciones interindividuales y grupales, el *clima* escolar, la distribución y utilización de los recursos o el desarrollo del currículo, por no citar sino algunos de ellos. Movidos por ese propósito de desvelar la realidad educativa tal y como se presenta en su encarnación escolar, los mecanismos de evaluación permiten arrojar luz sobre el interior de la mencionada *caja negra* que son los centros y comprender cómo la educación en abstracto se convierte en relación educativa concreta (Santos, 1990).

Aquí radica precisamente el interés de la evaluación de los centros, en la atención que presta a los aspectos microscópicos de la educación, a los procesos educativos concretos, a la traslación de las políticas y las ideas a la práctica. Esa perspectiva de reflexión sobre la práctica educativa, complementaria de las que antes se han presentado, constituye su principal atractivo.

Intentando analizar la contribución que la evaluación de centros puede realizar para la mejora cualitativa de la educación, cabe destacar tres posibles aportaciones. En primer lugar la evaluación de centros proporciona un conocimiento detallado de los procesos de enseñanza y aprendizaje. En ese sentido, permite conocer cómo se construye la realidad educativa, apreciando los aspectos más cualitativos de la misma y respetando al mismo tiempo su complejidad. Desde ese punto de vista, la evaluación de los resultados educativos adquiere una nueva perspectiva, al ponerlos en conexión con las condiciones y variables que los determinan y, de manera muy singular, con la organización y el funcionamiento del centro. Como se ha señalado reiteradamente, dicho conocimiento es un requisito indispensable para la mejora cualitativa.

En segundo lugar, la evaluación de los centros constituye una base sólida para la propuesta y la adopción de programas Individualizados de mejora. Siendo en los centros dónde se determina la calidad de la educación, se comprenderá la importancia que adquiere su evaluación, al permitir la detección de los puntos fuertes y débiles de su funcionamiento. Así entendida, la evaluación de los centros adquiere sentido por la misma.

En tercer lugar, la evaluación de los centros permite «*iluminar*» la situación general del sistema educativo, a través del análisis de algunas de sus concreciones. Trascendiendo el ámbito de la Institución singular, la evaluación de centros aporta elementos para la interpretación de los datos relativos al conjunto o a algunas parcelas del sistema. No hay que deducir de aquí que su papel sea meramente instrumental. Como se ha insistido, los centros deben ocupar un lugar propio en el mecanismo de evaluación del sistema educativo, sin ser simplemente considerados como suministradores de información.



De cuanto se ha expuesto en las líneas anteriores, se infiere el importante papel que desempeña la evaluación de los centros educativos para la mejora cualitativa de la educación. Dicha contribución viene a sumarse a las que realizan otras actividades de evaluación, configurando en conjunto un Instrumento muy valioso para el conocimiento y la mejora de la educación.

#### 4. Algunos criterios para el desarrollo de políticas de evaluación del sistema educativo

Aunque podamos ponernos de acuerdo acerca de las posibles aportaciones que la evaluación puede realizar para la mejora de la educación, no debe deducirse que baste con poner en marcha programas con esa finalidad para conseguir unos efectos beneficiosos. En efecto, se trata de una tarea tan nueva como complicada, en la que han de adoptarse las necesarias precauciones para evitar consecuencias indeseadas.

La experiencia acumulada por los distintos países y los mencionados organismos internacionales permite extraer ya algunas reflexiones y lecciones aplicables en este ámbito. En las páginas siguientes se han organizado dichas reflexiones bajo la forma de un conjunto de criterios que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de poner en marcha políticas de evaluación de los sistemas educativos. La relación que sigue no debe ser entendida como una lista cerrada de criterios y condiciones, sino más bien como una propuesta tentativa, que habrá que ir contrastando en la práctica.

##### *Credibilidad e independencia Institucional*

Un primer requisito exigible a cualquier política de evaluación de un sistema educativo es el de su credibilidad. Quizás sea ésta su piedra de toque, por cuanto determina el modo en que la evaluación es percibida desde el exterior, su consiguiente aceptación y, en última instancia, su influencia sobre la realidad. Los riesgos derivados de una utilización partidista de la misma, tomando posición previa a favor o en contra de los fenómenos objeto de evaluación, han sido repetidamente puestos de manifiesto.

Evidentemente, la objetividad es una aspiración irrenunciable de las ciencias humanas y sociales, pero se sabe bien la dificultad que su consecución entraña, especialmente cuando conlleva una interpretación valorativa. La valoración y el juicio, que constituyen precisamente el núcleo de la acción evaluadora, implican la referencia a valores y, por tanto, dificultan una percepción descarnadamente objetiva. En consecuencia, toda acción evaluadora está forzosamente sometida a una tensión interna entre conocimiento e interpretación, que no siempre resulta fácil de resolver.

Pese al reconocimiento de tales limitaciones, el juicio emitido por la sociedad y por los ciudadanos acerca de la credibilidad de los datos obtenidos y de las interpretaciones realizadas constituye la clave del éxito o fracaso de las políticas de evaluación. La búsqueda y consecución de tal credibilidad es uno de sus objetivos fundamentales, si no el principal.

La cuestión de la credibilidad lleva normalmente aparejada la de la independencia institucional de los mecanismos de evaluación o, dicho en otros términos, la de su imparcialidad. Obviamente, los modos de organización Institucional de la tarea de evaluación del sistema educativo variarán considerablemente en función de las circunstancias concretas, sin que puedan determinarse reglas universales. Los organismos encargados de realizar dicha tarea pueden vincularse más ó menos de un modo u otro, a los distintos poderes del Estado y a los diversos escalones administrativos, pero su percepción como instituciones con un amplio margen de Independencia, conseguida muchas veces a través del equilibrio interno de poderes (como es el caso del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación de España), es la principal garantía de éxito en su tarea.

##### *Participación de la comunidad educativa*

Un segundo criterio que deben cumplir las políticas de evaluación es el de contar con la participación de los sectores implicados. Dos son los motivos que avalan dicha exigencia. La primera deriva de la propia concepción de cómo debe realizarse la evaluación en una sociedad democrática:



Por una parte, hay que insistir en el hecho de que los ciudadanos y la sociedad en su conjunto reclaman una cada vez mayor y mejor información sobre el estado y la situación del sistema educativo. La evaluación se convierte así en un instrumento poderoso que contribuye a enriquecer el debate sobre la educación, actuando como instancia de objetivación de la información existente. Pero, en la medida en que aborda realidades complejas, sujetas a interpretaciones complementadas, cuando no discrepantes, manejando datos procedentes de fuentes y agentes muy diversos y en un contexto cargado de significación y de valores, la ausencia de participación de los sectores implicados constituye una importante limitación metodológica y de legitimación. Al igual que los distintos sectores de la comunidad educativa participan en la gestión del sistema educativo y de los centros docentes, también deben verse involucrados en su evaluación. Y ello se aplica tanto a la utilización de una diversidad de fuentes de Información como a la conducción de los procesos de evaluación y a la negociación y recepción de los Informes resultantes.

Por otra parte, desde el punto de vista estratégico, uno de los medios más efectivos para asegurar la Independencia institucional que antes se reclamaba es precisamente el de articular un mecanismo participativo, en el cual no exista una única autoridad evaluadora. En la medida en que todos los sectores de la comunidad educativa sean alternativamente sujetos y agentes de evaluación y participen en los programas que se pongan en marcha, se asegurará una independencia real a través del equilibrio de poderes.

Los modos concretos en que dicha participación se articula pueden variar considerablemente, pero lo importante es mantener este criterio a la hora de organizar un mecanismo de evaluación. Ello supone, así mismo, la integración de operaciones de evaluación externa con otras de evaluación interna y co evaluación.

#### *Integración de métodos y enfoques*

El corolario de cuanto se acaba de exponer es precisamente la necesidad de respetar el criterio de integración de métodos y enfoques. Si las diversas parcelas de la actividad educativa deben ser objeto de evaluación, contando con la participación de diversos agentes, es imposible abordar esta tarea con criterios metodológicos únicos y desde perspectivas absolutamente coincidentes. La propia diversidad de la realidad abordada exige una selección de los métodos más adecuados para cada caso concreto, huyendo de una uniformidad metodológica estéril. El viejo debate entre partidarios de los métodos cualitativos y cuantitativos tiene más de querrela académica que de actitud realista y constructiva para la puesta en marcha de políticas de evaluación.

Por otra parte, también hay que reclamar el desarrollo de programas de evaluación de perspectivas complementarias. Quizás el ejemplo más claro en este sentido sea la puesta en marcha de planes de evaluación de centros docentes, con finalidad formativa y carácter individual, como complemento indispensable de otros programas de evaluación del cumplimiento de los objetivos educativos, de finalidad diagnóstica y carácter colectivo. La integración de ambos enfoques (microscópico y macroscópico) sobre el sistema educativo enriquece la tarea evaluadora y permite el logro de objetivos complementarios.

Quizás podría añadirse en este punto que la evaluación debe concebirse como un componente, central pero no el único, de un sistema actual de información sobre la educación. Si la articulación de los programas de información estadística, de planificación y prospectiva, de investigación educativa y de realización de estudios ha sido generalmente hasta ahora menos estrecha de lo deseable, el gran reto que enfrentan los sistemas educativos es el de integrar a todos ellos en un sistema de información, capaz de ofrecer una imagen transparente de los mismos y de permitir así los procesos de toma de decisión.

#### *Coherencia con los objetivos del sistema educativo*

Un cuarto criterio, no siempre tan atendido como debiera pero no por eso menos importante, es el que reclama coherencia entre las políticas de evaluación desarrolladas y los objetivos del sistema educativo a cuyo servicio se conciben. Dicho de otro modo, se trata de fomentar los efectos beneficiosos de la evaluación para el desarrollo de la educación



Hay que insistir reiteradamente en que las políticas de evaluación del sistema educativo no deben concebirse al margen de las políticas generales de desarrollo del mismo. En última Instancia, deben colaborar al logro de los objetivos de la educación. Así, por ejemplo, aunque pocos se opondrán a la utilización de la evaluación para la mejora de la eficacia y la eficiencia del sistema educativo, cualquier observador desapasionado encontrará divergencias importantes entre la aplicación práctica de dicho planteamiento en un modelo político de corte neoliberal o uno preocupado especialmente por la excelencia y otro de corte socialdemócrata o preocupado primordialmente por la equidad. Por ello, las políticas de evaluación no deben concebirse como una parcela aislada dentro del amplio campo de la política y la administración educativas.

Este criterio es especialmente importante en períodos de reforma educativa. Por la propia naturaleza de la evaluación, es relativamente sencillo desautorizar procesos de cambio a partir de evaluaciones basadas en presupuestos contrarios a los mismos, como también lo es justificarlos desde sus propios presupuestos. En esta situación, la coherencia (que no subordinación) entre políticas de evaluación y política educativa en general es la única condición capaz de asegurar una evaluación realista y justa de las reformas educativas.

### *Gradualidad y adaptación a las circunstancias*

La tarea diseñada en las páginas anteriores se aventura amplia y compleja y su magnitud puede llegar a asustar a muchos. Establecer y desarrollar un mecanismo de evaluación del sistema educativo que cumpla los criterios señalados no es en absoluto sencillo. Por ese motivo, conviene insistir en que el desarrollo de políticas de evaluación debe ser gradual, paulatino y adaptado a las circunstancias de su contexto. Si el objetivo final ha quedado suficientemente esbozado, no estará de más una llamada al realismo.

Las políticas de evaluación son, como hemos visto, relativamente recientes entre nosotros. Por otra parte, si se quieren desarrollar de una manera rigurosa, exigen contar con múltiples actores integrar métodos y enfoques, asegurar su credibilidad e independencia institucional y vigilar su coherencia con el conjunto de la política educativa. Querer combinar aquella falta de experiencia con estas fuertes exigencias puede parecer una excusa para evitar su implantación. En estas páginas se sustenta un punto de vista diametralmente opuesto. Así, la consecuencia que deberla extraerse de esta situación es una llamada a la cautela en relación con la estrategia de implantación y no con los objetivos propuestos. La meta está clara, el problema estriba en qué pasos dar para llegar a ella.

Por otra parte, es absurdo pretender desarrollar políticas de evaluación (como de cualquier otro tipo) a partir de la importación de modelos foráneos. Si algo ha conseguido la moderna educación comparada es llegar a la conclusión de que no se puede hablar de sistemas educativos mejores o peores en términos absolutos, sino mejor o peor adaptados a sus circunstancias específicas y más o menos capaces de dar respuesta a las demandas que se les formulan. Por ello, la evaluación también se encuentra sometida a esta necesidad de adaptación a sus circunstancias específicas, como criterio general.

Teniendo en cuenta el punto de partida y las dificultades a superar, no cabe duda de que la única actitud responsable es la de comenzar a desarrollar programas de evaluación caracterizados por su modestia, su rigor y su perseverancia. Siendo, por ejemplo, diversos los ámbitos a abarcar por la evaluación, no tiene sentido pretender cubrirlos todos al mismo tiempo. En aquellos casos en que no exista una amplia tradición evaluadora, no es oportuno iniciar programas muy sofisticados y complejos. Cuando existe desconfianza hacia una nueva práctica de la que no se sabe qué va a obtenerse, no deben implantarse programas que generen amplia contestación. En suma, se trata de aplicar la regla elemental de la prudencia también en este campo.

Esa y no otra es la actitud que muchos países han adoptado para poner en marcha políticas de evaluación de sus sistemas educativos. Los frutos que éstas comienzan a dar permiten aventurar que la evaluación va ocupando progresivamente un lugar propio de mayor presencia en el conjunto de la política educativa. Aunque estamos todavía lejos de haber resuelto todos los problemas planteados, parece que estamos orientados en una dirección que permitirá hacerlo en un futuro próximo. La aplicación de los criterios aquí planteado debe facilitar el correrlo planteamiento de las actuales



## Nota

(1) El presente texto es fruto de la reelaboración de otros anteriores, especial mente los titulados «Evaluación de centros y evaluación del sistema educativo» (publicado en la revista *Bordón*, Vol. 45, nº3, 1993, pp. 283-293) y «Evaluación y calidad de la educación y de los centros educativos» (contribución al Tele-Seminario organizado por OREALC/UNESCO en 1995-96).

## Referencias bibliográficas

- CASANOVA, MA. (1992): *La evaluación, garanda do calidad para el centro educativo*, Zaragoza. Edelvives. CERI (1994): *Making Education Count. Developing and Using International Indicators*, Paris, CERI-OCDE,
- DEGENHART, R.E, ed. (1990): *Thirty years of international research. An annotated bibliography of IEA publications (1960-1990)*, The Hague, EA,
- FULLAN, M. (1991): *The New Meaning of Educational Change*, London, and Cassell.  
(1993): *Change Forces. Probing the Depths of Educational Reform*, London, and Falmer Press.
- GIMENO, J. (1992): «Reformas educativas. Utopia, retórica y práctica». *Cuadernos de Pedagogía*, nº 209, pp. 62-68.
- GRANHEIM, M. y LUNDGREN, U. (1992): «La dirección por objetivos y la evaluación en la educación noruega», *Revista de Educación*, nº 299, pp. 7-42.
- HOUSE, E.R. (1993): *Professional Evaluation Social Impact and Political Consequences*, Newbury Park London's, New Delhi. SAGE.
- HUSEN, T. (1988): *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*, Barcelona, Paidós MEC.
- KOGAN, M. (1986): *Education Accountability*, London, and Hutchinson.
- LANDSHEERE, G. de (1994): *La pilotage des systemes deducati6n*, Bruxelles, de Boeck.
- MUR.R. (1993): «Notas sobre la organizaci6n desconcentrada de las administraciones educativas», *Revista Iberoamericana de Educaci6n*, nº 3, pp. 41-62.
- NUTTALL, D. (1992): «The Functions and Limitations of International Education Indicators ». In CERI: *The OECD International Education Indicators. A Framework for Analysis*. Paris, OCDE. pp. 13-23.
- OAKES, J. (1986): *Education Indicators. A guide for policy-makers*, New Brunswick, Center for Policy Research in Education.
- OCDE (1993): *Curriculum Reform. Assassment in Question- La reforme des programmes scolaires. L'évaluation en question* París. OCDE.
- OEI (1994): *Evaluaci6n de la calidad de la educaci6n. Documento Base*. Buenos Aires, OEI.
- PUELLES, M, de (1992): «Informe sobre las experiencias de descentralizaci6n educativa en el mundo occidental», *Revista de Educaci6n*, nº 299, pp.353-376.
- SANTOS, M.A. (1990): *Hacer visible lo cotidiano. Teoría y práctica de la e valuaci6n cualitativa de los centros escolares*, Madrid. Akal.
- THÉLOT, C. (1993): *L'évaluation dusystème educalit*. Paris, Nathan.



# Los dilemas de la calidad y el papel de la evaluación

Alejandro Tiana Ferrer

*La competencia económica creciente en un contexto globalizado, los nuevos desafíos científicos y tecnológicos, y las demandas de una mayor eficacia y eficiencia de los servicios públicos son algunos de los elementos que han contribuido a que la mejora de la calidad de la enseñanza se haya convertido en el principal leitmotiv de las políticas educativas actuales. El reto más importante al que se enfrentan quienes persiguen mayores metas de excelencia en la educación consiste en conciliar la tensión que plantean los objetivos de expansión educativa*

*y de mejora de la calidad.*

La mejora de la calidad de la educación se ha convenido en uno de los *leitmotiv* más poderosos de las políticas educativas actuales. Cualquier observador que se asome a las páginas de la prensa y de las revistas profesionales o a los medios de comunicación comprobará la veracidad de esta afirmación. En efecto,

raras son las declaraciones de los responsables de la educación que no incluyen una referencia explícita, con mayor o menor énfasis, a la calidad, como raro es el debate público sobre educación que no acaba recalando en esta cuestión. La mejora cualitativa es uno de los argumentos preferidos a la hora de justificar la política educativa emprendida o de reclamar cambios de rumbo en la misma.

Podríamos decir que la calidad preocupa a todos y que todos sentimos que tenemos algo que decir al respecto. Y sin embargo, las llamadas a mejorarla son tan frecuentes como generalmente inconcretas, cuando no antagónicas. Reclamamos una mayor calidad, pero no somos capaces de poner-nos completamente de acuerdo acerca de su significado. Sin duda, ello debe al carácter polisémico del término, cuyas diferentes interpretaciones encubren tensiones y provocan dilemas que serán claramente perceptibles en el futuro próximo.

calidad no es nueva: ya Baudelot Establet hace unos años de relieve la percepción social casi permanente de que los niveles educativos bajan continuamente y las llamadas que ello ha generado con vistas a invertir la tendencia (Baudelot y Establet, 1989). En España tenemos muestras evidentes del mismo fenómeno, como las reiteradas denuncias de la supuesta e incontenible *egebeización* que cada cambio educativo auguraba (y augura). Sin embargo, la novedad reside en que esa preocupación, anteriormente encerrada en los círculos especializados, ha des-bordado esos estrechos márgenes y se ha extendido por el conjunto del cuerpo social. Así, hoy en día no son sólo los docentes, los inspectores y los responsables educativos quienes hablan de calidad, como era tradicional, sino que las asociaciones ciudadanas, las familias y los no especialistas se refieren frecuentemente ella.

Baudelot. Ch. y Establet. R. (1989):

Es cierto que preocupación por la

Alejandro Tiana Ferrer.

-Ex Director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.

-Profesor Titular de Historia de los Sistemas Educativos Contemporáneos de la Universidad de Educación a Distancia (UNED). de España



## Expansión educativa y preocupación por la calidad

Los motivos que van conduciendo a esa preocupación por la calidad merecen ser analizados, por lo que revelan. Por una parte, se pueden identificar algunas razones de carácter general, que desbordan los límites del sistema educativo, pero que influyen claramente sobre él. La competencia económica creciente en un contexto globalizado, los nuevos desafíos científicos y

Tecnológicos, la necesidad de contener el gasto público, el debate sobre los límites del Estado del bienestar, la demanda de una mayor eficacia y eficiencia en los servicios públicos, son algunos de los elementos que han contribuido a la demanda de una mayor calidad de la educación, especialmente en estos momentos en que parecen renovarse las ideas de los años sesenta y setenta acerca de su conexión con el desarrollo de los pueblos. La mejora de la calidad de la educación se asocia con el aumento de la productividad y con un desarrollo económico y social sostenible. Aunque en esta ocasión no me extienda más en dichos factores, merecen una cuidadosa atención, puesto que están contribuyendo al desarrollo de las nuevas políticas educativas.

Por otra parte; hay un conjunto de factores propiamente educativos que están impulsando las políticas orientadas a la mejora cualitativa. Unos tienen que ver con la dinámica de mejora inherente a toda actividad humana, otros guardan relación con las propias condiciones del proceso de escolarización. Mientras que los primeros son bastante transparentes y autoexplicativos los segundos merecen un análisis más detenido. Resumiendo estos últimos, me atrevería a afirmar que el propio desarrollo de los sistemas educativos ha contribuido a engendrar el malestar presente y a crear la demanda actual de calidad. Utilizando una frase ya algo tópica, se podría decir que los sistemas educativos nacionales, igualitarios y centralizados, se enfrentan a

## *La generalización de la educación*

*ha reforzado la demanda de una enseñanza de mayor calidad.*

problemas derivados de su propio éxito.

Espero poder justificar que lo anterior es algo más que una frase hecha. Quizás la demostración más patente en este sentido sea la de Suecia, aunque otros países puedan encontrarse en situaciones parecidas. Suecia, el prototipo del Estado del bienestar, construyó a partir de los años cuarenta un sistema educativo centralizado e igualitario, encaminado a lograr un desarrollo social equitativo, en el contexto de una política socialdemócrata. La escuela comprensiva fue el paradigma institucional de la política educativa sueca,

*Ya no basta con asegurar la plaza escolar: las familias reclaman una educación cada vez más completa y de calidad*

que después tendría su reflejo en otros países, como los escandinavos o Gran Bretaña. A través de ese modelo escolar se hizo realidad la generalización del acceso a la educación, durante un período más largo de la vida de los jóvenes, en condiciones de igualdad y siguiendo un tronco común. Haciendo un balance global, no cabe sino certificar el éxito logrado por el sistema educativo sueco, tanto en lo que se refiere

sus niveles de logro como los efectos sociales que produjo

Sin embargo, siguiendo con el argumento, ese éxito indudable fue el germen de la puesta en entredicho del propio sistema. Como afirman Lindblad Wallin, «las reformas en la educación han contribuido a la formación de nuevos, independientes y quizá decepcionados individuos en la Suecia actual. Tal vez la educación, junto a otros condicionantes sociales, ha fomentado la reacción de duda que no aceptan el paradigma

dominante en la enseñanza ni tampoco apoyan el modelo sueco del Estado de bienestar» (Lindblad y Wallin. 1994:143)<sup>2</sup>. Dicho de otro modo, la generalización de la educación ha provocado una cierta desconfianza acerca de su contribución específica al progreso social (especialmente en el caso de la escuela pública) y ha reforzado la demanda de una educación de mayor calidad, más exigente, menos burocratizada y con mayor diversidad interna. La política desarrollada desde hace algunos años viene a dar respuesta a estas demandas, alterando alguno de los marcos tradicionales del sistema educativo sueco. Es necesario señalar aunque sea de paso, que este fenómeno no es exclusivo de la educación, habiendo sido desarrollado hace ya tiempo por los teóricos del cambio social.

Aunque el caso de Suecia sea el más llamativo, varias de las observaciones anteriores son transferibles a otras coordenadas geográficas y culturales. Así, la reforma educativa del gobierno Thatcher en Inglaterra y Gales y las emprendidas en algunos de los Estados Unidos durante los años ochenta son otros tantos ejemplos de reacciones similares a problemas semejantes a los señalados, aunque desde planteamientos políticos divergentes e incluso opuestos.



plantearse que medida la expansión educativa registrada a partir de los años setenta no ha sido una de las causas del aumento de las críticas al sistema educativo y de la demanda de una mayor calidad. Como es bien sabido, a partir de la aprobación de la Ley General de Educación de 1970 se aceleró el proceso de creación de plazas escolares y la ampliación de la cobertura de la enseñanza pública, lo que permitió alcanzar a comienzos de la década de los ochenta una escolarización total en los niveles obligatorios. Independientemente de su origen social, todos los ciudadanos españoles tuvieron acceso a una educación de cierta calidad, en centros cada vez mejor dotados y con un profesorado mejor formado. Al mismo tiempo, la educación colaboró al desarrollo de procesos de movilidad social, relativamente frecuentes en la España de esos años. La atención educativa que antes no era una realidad más que para las clases medias y altas, en esos años pasó a serlo para el conjunto de la población. Entre las consecuencias de esa dinámica, merece la pena destacar un cierto malestar con la educación impartida, especialmente perceptible en las clases medias y altas, que se manifiesta en la queja cada vez más extendida acerca de su incapacidad para asegurar un futuro profesional y personal, como había ocurrido tradicionalmente. Si para las clases medias la transmisión de un capital cultural a los hijos era un objetivo prioritario, por cuanto era capaz de consolidar la posición social, la elevación del nivel formativo general obligó a plantearse metas más altas. En ese contexto, el simple acceso a la educación ya no basta, sino que se plantean abiertamente las condiciones de la escolarización. La calidad de la educación ya no preocupa solamente a las autoridades políticas por su repercusión económica, sino que también interesa a las familias, como medio de asegurar para sus hijos el mantenimiento o la mejora del nivel social conseguido. Expresiones como la de *fábrica de parados* aplicada a la universidad revelan el nuevo clima que se deja sentir con claridad. En el fondo, ya no basta con asegurar una plaza es-

colar, las familias reclaman que la enseñanza impartida sea cada vez más completa y de mayor calidad. Tras la demanda se percibe la reformulación del papel que cumple la citación en cuanto medio de selección social.

Llegados a este punto, percibimos en primer dilema de la calidad, que consiste en la necesidad de conciliar la tensión que plantean los objetivos de expansión educativa y de mejora de la calidad. Por una parte, los limitados recursos que se pueden invertir en educación (siempre inferiores a las necesidades crecientes) deben distribuirse de tal modo que permitan prestar un servicio más amplio, completo y prolongado al conjunto de la población. Por otra, cuanto más se extienda el servicio educativo, mayor será la de-

### *Las diferencias de resultados entre los centros públicos y privados se deben al origen sociocultural de sus alumnos*

manda de mejora cualitativa (y de diferenciación) y la necesidad de dedicar recursos a este fin. El sistema educativo se ve sometido a una tensión ambivalente, especialmente perceptible en fases de crecimiento de la oferta educativa. Y esta tensión conducirá al planteamiento del segundo dilema, que en cierto modo engloba al anterior.

### **Excelencia y equidad**

Como he comentado, los sistemas educativos se ven obligados a responder a la demanda de calidad planteada por las exigencias del desarrollo económico y social y a la que formulan abiertamente sectores sociales cada vez más amplios. Ello implica la necesidad de adoptar medidas que favorezca

en la mejora cualitativa de la educación, actuando sobre diversos elementos del sistema educativo. En el caso concreto de España, puede recordar que la LOGSE y la LOPEG han definido como factores más relevantes ornar en consideración el formado del profesorado, la programación de entre, la dirección, la investigación e innovación, la orientación educativa, la inspección y la supervisión, y la evaluación. En consecuencia, las medidas puestas en marcha para mejorar la calidad han tratado de combinar la dosis de dichos elementos.

Las políticas de mejora cualitativa de la educación se caracterizan generalmente por su propósito de fomentar la *excelencia*, esto es de conseguir resultados sobresalientes de cada alumno y cada institución. Aunque existen diversas interpretaciones acerca de cómo alcanzar tal objetivo, las más habituales coinciden en otorgar un papel fundamental al centro educativo. En efecto, existe en la actualidad un amplio consenso en torno a la idea de que el centro constituye la pieza clave en todas las políticas de mejora cualitativa.

Los estudios de evaluación más recientes confirman esta idea, que no siempre concuerda con las creencias más extendidas. Así, es frecuente en España considerar que la enseñanza privada ofrece más calidad por sus propias características que la pública. Y sin embargo, estudios como el recientemente realizado por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación para evaluar la nueva Educación Primaria demuestran que la diferencia entre ambas redes escolares se debe fundamentalmente al origen sociocultural de sus alumnos. El hecho de que los centros privados acojan a un alumnado con un nivel sociocultural más elevado que los públicos determina, en buena medida, sus mejores resultados. Los hallazgos de la corriente de investigación sobre las *escuelas eficaces* también vienen a confirmar, desde otras premisas metodológicas e incluso ideológicas, que la calidad es cuestión de centros y no de redes escolares.

Así pues todo parece indicar que la mejora de la calidad es una tarea cuya

*La calidad de la educación  
facilita el mantenimiento o la mejora  
de las posiciones sociales*

responsabilidad recae principalmente sobre las propias instituciones, si bien no deben olvidarse las circunstancias en que éstas se desenvuelven ni la responsabilidad de las administraciones y de otros agentes en la creación de sus condiciones de vida. La contrapartida de dicha responsabilidad es la necesidad de reforzar la autonomía de los centros y de establecer un ambiente que facilite su actuación. Dicha autonomía puede ser entendida en diversos grados y ámbitos, abarcando desde aspectos tales como el diseño y el desarrollo hasta los recursos humanos o económicos. Es necesario insistir en que la autonomía no constituye un objetivo en sí misma, sino un instrumento que permite al centro dar una respuesta más ágil, mejor adaptada a su entorno y, por tanto, de mayor calidad. La construcción de un ambiente favorable es responsabilidad de las autoridades educativas, que adoptan así un estilo de actuación mucho menos intervencionista de lo que ha sido tradicional.

En algunos casos, la competencia entre centros se ha considerado la estrategia más idónea para conseguir la excelencia. Los medios más utilizados para fomentar dicha competencia suelen consistir en la publicación de listas

“Al pregonar la *libertad de enseñanza*, identificándola con la libertad de elección normalmente se hace hincapié en la capacidad de elección que la familia debe poseer para elegir el centro educativo al que enviar a sus hijos. Sin embargo, en la práctica, dicha libertad acaba resolviéndose en muchos casos en la libertad que se concede a los centros para escoger y, por tanto, seleccionar a sus alumnos, renunciando a establecer criterios igualitarios

de resultados y la liberación más o menos absoluta los criterios de asignación de plazas en los centros (engañosamente denominada *libertad de enseñanza*). La iniciativa adoptada en Francia en el sentido de publicar los resultados, medios alcanzados por los centros, National Assessments, el GSCE, con sus lógicas diferencias, son una muestra de actuación. En los casos más extremos, el estímulo de la competencia y la desregulación y al extremo de pretender abrir el ámbito educativo a las reglas del mercado, que entraña importantes riesgos para un desarrollo educativo y social equilibrado (Gewirtz, Buy Bowe, 1995)”.

Son muchos, por otra parte, quienes consideran que el énfasis en la excelencia puede hacer olvidar el objetivo de fomento de la equidad que suele estar en la base de todas las políticas educativas, aunque sea como declaración formal. Obviamente las políticas de corte social demócrata han hecho hincapié en la equidad, partiendo cuyo logro han puesto bastantes expectativas y medios en la educación. Pero, además, allí de esa priorización respectiva de la excelencia o la equidad, la necesidad de asegurar una tan necesaria como precaria cohesión social ha llevado a gobiernos de muy distinto signo a prestar atención del papel que la educación desempeña con vistas al logro de dicho objetivo. Por uno u otro motivo, las políticas educativas han tenido que prestar atención a los objetivos sociales. El hecho de que los ministros de educación de los países miembros de la OCDE celebraran una reunión en 1990 con el lema *Una educación de calidad para todos* (OCDE, 1992) demuestra la preocupación generalizada por combinar acceso y calidad.

Aquí radica precisamente el dilema de la calidad, consistente en conciliar excelencia y equidad, que integra y da nueva luz al que más arriba se avanzaba. Por una parte, la búsqueda de la excelencia se ha convertido en una obsesión para las autoridades educativas y las familias, conscientes de que el reto de la educación pasa por potenciar al máximo las capacidades individuales y colectivas. Ello supone fomentar la autonomía, la diferencia y la adaptación

al medio. Por otra parte, el fomento de dicha autonomía y el énfasis en la excelencia implica el riesgo de dificultar el logro de la equidad que muchos sistemas educativos proclaman, bien sea por motivos de principio o estratégicos. Los sistemas educativos actuales se encuentran sometidos a la tensión existente entre ambas demandas, que no siempre resulta fácil resolver y que constituirá uno de sus principales retos en el futuro próximo.

## **El papel de la evaluación**

Según se señalaba anteriormente, hoy en día se considera la evaluación como un elemento clave para la mejora cualitativa de la educación. La confluencia de los factores económicos, científico-tecnológicos y sociales antes mencionados con una demanda generalizada de transparencia y de rendición de cuentas ha repercutido en la aparición de un interés renovado hacia la evaluación de los servicios públicos, fenómeno que se deja sentir también en el ámbito de la educación. En el caso concreto de España, la LOGSE y la LOPEG han subrayado en la conexión entre la calidad y evaluación.

No cabe duda, de que la evaluación del sistema educativo y de sus diversos componentes ocupa un lugar privilegiado en las políticas actuales. La evaluación se ha revelado un instrumento de primer orden para dar respuesta a la demanda al creciente de información, para objetivar el debate educativo y para asentar la



toma de decisiones sobre bases sólidas. Por ese conjunto de motivos, el desarrollo de políticas de evaluación de la educación es no sólo necesario, sino concordante con las tendencias que hoy en día se detectan en el campo de la administración pública. El esfuerzo realizado en ese sentido en España en estos últimos años parece estar orientado en la buena dirección.

Sin embargo hay que alertar contra cierta tendencia a otorgar el carácter de fin a lo que no es sino un medio. La evaluación parece a veces considerarse una panacea para la resolución de los problemas educativos o, alternativamente, la responsable de muchos de los males que padecemos. En la medida en que esta idea equivocada cobra Tuerza, contribuye a desviar y hacer más confuso el debate educativo, en vez de orientarlo y clarificarlo.

En efecto, hay que insistir en que la evaluación, pese a la importancia que adquiere en nuestras sociedades, no resuelve por sí misma los dilemas a los que antes hacía mención. Poner el énfasis respectivamente en la excelencia o en la equidad es una opción política que, traducida en términos de calidad, acaba desembocando en intentar conseguir mucha más calidad por unos pocos o bastante calidad por muchos. Lo más que puede hacer la evaluación en este contexto es proporcionar una información fiable, contrastada y rigurosa, para realizar el seguimiento de las políticas adoptadas. De ahí derivan tanto su importancia como sus limitaciones.

Algunos ejemplos pueden ayudar a ilustrar esta cuestión. Así, puede recordarse que son bastantes los países que han puesto en marcha planes de evaluación de centros escolares (Gran Bretaña, Francia, Suecia, España, Estados Unidos, entre otros). No cabe duda de que todos ellos entienden que la calidad de los centros es determinante de la calidad del sistema, lo que ha animado a sus autoridades educativas a enfocar su atención hacia aquellos. Sin embargo, los programas concretos que existen en la actualidad para realizar la evaluación de los centros

investigación e Innovación Educativa de la OCDE muestra la gran diversidad realmente existente en este campo (CERI, 1995). En unos casos, se ha puesto en marcha una evaluación *amistosa*, orientada a la mejora institucional y combinada con la autoevaluación (España); en otros, se ha hecho énfasis en la publicación de las listas de resultados medios alcanzados por los centros en diversos exámenes o evaluaciones nacionales (Gran Bretaña); en algunos casos, se ha optado por la difusión de información sobre los resultados logrados en ciertos exámenes relevantes, matizándolos por medio de variables tales como el origen socioeconómico de los alumnos o

*Abrir el ámbito  
educativo a las  
reglas del mercado  
entraña riesgos  
para un desarrollo  
educativo y social  
equilibrado*

las políticas de repetición y exclusión practicadas por los centros (Francia). Hay lugares donde la responsabilidad de la evaluación radica en la inspección, oficial o privada, mientras que en otros reposa en organismos creados al efecto. En unos países se discuten los resultados con la comunidad escolar y en otros se distribuyen públicamente.

No cabe entender que estas diferencias sean de carácter exclusivamente técnico, sino que responden a diversas intenciones políticas. Por ejemplo, donde se ha intentado más seriamente desarrollar políticas de equidad e igualdad de oportunidades, se han construido medidas *del valor añadido* por los centros a las condiciones de partida de sus alumnos. Donde la mejora se ha entendido como un proceso formativo institucio-

al y reflexivo, se ha matizado el papel de la autoevaluación y el carácter diagnóstico de la evaluación externa. Donde la búsqueda de la excelencia se ha primado por encima de otros objetivos, la difusión pública de resultados brutos y el fomento de la competencia, incluso a través de mecanismos como el *pago según resultados*, han prevalecido.

Por lo tanto, el debate acerca de las políticas actuales de evaluación debe centrarse más en sus objetivos políticos que en su concreción técnica. Obviamente, esta última es importante y no puede soslayarse, pero tampoco debe ocupar el lugar central del debate, que corresponde a los propósitos de la evaluación. A fin de cuentas, la evaluación es un magnífico instrumento, pero ha de discutirse al servicio de qué fines actúa.

Creo que no es aventurado concluir afirmando que, en el próximo futuro, el debate sobre la calidad de la educación seguirá aumentando y se centrará previsiblemente en las distintas soluciones que puedan y deban darse a los dilemas planteados. Es lógico que así sea: las medidas en que existe amplio acuerdo y no generan conflicto se aplicarán sin mayor problema; será en los ámbitos más conflictivos, en los que se impone establecer prioridades, donde aparezcan las discrepancias y el debate.

En el contexto de dicho debate, la evaluación podrá realizar importantes aportaciones para objetivarlo y asentarlo sobre bases sólidas. Habida cuenta de la limitada experiencia que aún tenemos en este campo, habrá que continuar construyendo un mecanismo y unos instrumentos adecuados. Pero dicha construcción no se hace sobre el vacío: las experiencias desarrolladas en los últimos años, tanto en relación con la evaluación general del sistema educativo (a través del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación) como con la evaluación externa e interna de los centros docentes (a través de los servicios de inspección y otros organismos y de los propios centros).



## UNA APROXIMACIÓN A LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL SINEC. María Lucrecia Tulic (\*)

### 1. Introducción

Las políticas públicas gubernamentales presentan ciertos problemas de carácter casi constitutivo que hacen altamente recomendable su constante evaluación. En primer término, se destaca la naturaleza de las tecnologías que se utilizan en los programas específicos y que impiden asegurar que su ejecución dé como resultado una mejora sensible de la situación; en segundo lugar, aparece la precariedad de los conocimientos sobre los requisitos mínimos a cumplir para asegurar su correcta puesta en práctica en la etapa de ejecución en los distintos espacios de acción y decisión del Estado y en tercer término, se manifiestan las restricciones políticas y administrativas que afectan, con particular fuerza, a su implementación. La presencia permanente de estos problemas con mayor énfasis en las áreas de desarrollo social, obliga a evaluar en forma sistemática estos programas.

La preocupación por la eficiencia y la eficacia de las políticas del Estado, desde la perspectiva de la democratización, es un hecho reciente en América Latina.

Obedece a un conjunto de variables que traducen y expresan la complejidad de los procesos de cambio en la naturaleza y el rol del Estado ocurridos en la región en los últimos diez años.

Estamos ante un Estado más preocupado por lo social y por la macroeconomía por la regulación de los procesos sociales y económicos, por las políticas de integración con países vecinos, por el sostenimiento y fortalecimiento de la democracia en situaciones de crisis y ajuste financiero.

En la base de esta preocupación se pueden mencionar, en el caso argentino, los siguientes factores facilitadores:

- la estabilidad económica alcanzada que reduce la incertidumbre de los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios
- la estabilidad política que requiere eficiencia y transparencia en la gestión pública para acreditar la legitimidad de las instituciones y de los políticos ante la sociedad.
- la consolidación democrática que descansa en la previsibilidad del horizonte futuro y, *por lo tanto* en la continuidad de las políticas.
- la emergencia de nuevos actores, como el parlamento, que asumen un papel de equilibrio entre fuerzas políticas en salvaguardia de los derechos individuales y sociales.
- la escasez de recursos críticos que impulsa a una optimización en su uso, sujeto a controles y al cumplimiento de los objetivos fijados.

Nos parece importante distinguir conceptualmente diferentes modalidades que adquiere esta preocupación por la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, a fin de identificar la ubicación de la experiencia argentina que se desea transmitir.

### 2. Algunas consideraciones generales

En su acepción más general, evaluación es la recolección, análisis e interpretación sistemática de Información sobre las actividades, resultados e impactos de las políticas y programas que el gobierno realiza para satisfacer las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida.

*(\*) María Lucrecia Tulic es subsecretaría de Políticas Compensatorias del Ministerio de Cultura y Educación de Argentina. Anteriormente estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Evaluación de dicho Ministerio, cuyo equipo técnico ha colaborado en la realización de este trabajo*



En materia de evaluación de las políticas públicas las ciencias sociales oscilan entre dos posturas (Meny & Thoenig).

Una consiste en estudiar, dentro del sistema político, los medios y organismos que asumen una actividad de formación de opinión o enjuiciamiento de la acción del Estado. Existen distintos actores que asumen diariamente este papel: la prensa, los medios de comunicación, los funcionarios, las asociaciones de consumidores y usuarios, los grupos de presión. El gobierno y la sociedad debaten en forma cada vez más abierta acerca de sus obligaciones y derechos y, quizás como nunca en la historia, esta discusión tiene amplia y rápida difusión a través de los canales de comunicación existentes. Son esas mismas vías las que devuelven los debates que transcurren en otras partes del mundo, lo que agrega valor testimonial y documental a la discusión que sucede en el país.

La otra postura, consiste en elaborar conceptos y métodos que permitan describir, explicar y valorar en forma objetiva y sistemática, los resultados de la acción de gobierno. Se trata de una orientación más instrumental y vinculada a la gestión, ya que constituye el nexo para decidir el éxito y fracaso entre la definición de la política y su puesta en práctica en la realidad.

Este trabajo se refiere a la segunda posición en materia de evaluación de las políticas públicas. 3.

### **Metodologías de evaluación y control**

En este sentido, es conveniente diferenciar distintas metodologías utilizadas en el ámbito del Estado vinculadas con las formas de medir y apreciar procesos y resultados de las políticas públicas, para establecer sus alcances y diferencias.

**Auditoría:** Constata la veracidad en el cumplimiento de los objetivos de la gestión de gobierno, sin cuestionar su validez. Trabaja sobre la base de la documentación escrita para corroborar la información disponible y comparar los datos con los elementos que surgen de los informes oficiales. Tiene un sentido de verificación documental, y apunta hacia la eficacia de la política pública.

En Argentina se crean por disposición de la ley 24.256, sancionada en 1992, dos órganos de control del Poder Ejecutivo Nacional. La Auditoría General de la Nación como cuerpo externo, dependiente del Congreso Nacional, y la Sindicatura General de la Nación para el control interno. La Auditoría es una creación innovadora en el campo de las relaciones entre los poderes del Estado y tiene competencia, según el artículo 117 de la citada ley, sobre el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

Para cumplir estas importantes funciones, esenciales en el Estado democrático, la Auditoría General examina documentos y registros que le permitan fundamentar una recomendación, evaluación u opinión profesional referida a la consistencia de los sistemas de Información y control, la eficiencia y efectividad de los programas y operaciones el fiel cumplimiento de los reglamentos y políticas prescritos y/o la razonabilidad de los estados financieros e informes de rendimiento que pretenden revelar las condiciones actuales y los resultados de pasadas operaciones de un organismo o programa.

**Control de gestión:** Se desarrolló en la década del 70 como resultado de la adopción de esquemas de planificación de la acción de gobierno. Buscaba la correspondencia entre los lineamientos señalados en los planes de desarrollo y su concreción en la realidad. La decadencia y desuso de la planificación tradicional restringió su utilización a unas pocas variables, casi siempre asociadas a la ejecución de los recursos o al desempeño temporal de los planes de obra. Las consideraciones referidas a resultados e impactos estuvieron así sistemáticamente ausentes (Martínez Nogueira).

**Presupuesto por programas y resultados:** Las técnicas de presupuestación originadas en Estados Unidos y Francia en la década del 70 permitieron medir el uso de los recursos en relación a las metas presupuestarias y cuantificar los avances logrados, si bien resultaron limitadas por las restricciones tecnológicas de la época.

Éstas se mostraron lentas e insuficientes para la elaboración de matrices multivariadas y para el



las luchas políticas por los recursos, que se trasladaban al seno del gobierno. El presupuesto por programas fue difundido por la CEPAL y trasladado a los funcionarios latinoamericanos mediante grandes esfuerzos de capacitación por el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planeamiento Económico y Social), pero no logró vencer los obstáculos derivados de las rigideces y tradiciones de la administración pública. Su adopción por los gobiernos, no fue más que una operación cosmética (gatopardista) para que todo siguiera igual. El costo por resultados, versión más reciente, despertó nuevas expectativas porque está ligado a la tecnología informática y permite desarrollar grandes series de datos y construir indicadores para el seguimiento de las actividades del gobierno y verificar el cumplimiento de las políticas.

Apunta a los resultados de la gestión, monitoreando los insumos que integran cada resultado. Requiere un equipo muy capacitado y entrenado y fuerte decisión política para vencer los prejuicios y las formas tradicionales de ejecución presupuestaria, sobre todo en la etapa Inicial de ejecución.

Gerencia pública: Esta corriente se inicia en los años 60, promovida por las Naciones Unidas, con énfasis en los países desarrollados, buscando nuevos diseños para reorganizar la administración pública desde una visión más vinculada con la gestión en la empresa privada. Se trataba de elaborar metodologías de indicadores de la gestión, sobre la base de información estadística de difícil recolección. En América Latina se difundió como respuesta a la problemática de las empresas de servicios del Estado. Este subsector, que en Argentina llegó a tener dimensiones muy amplias antes de las privatizaciones de los años 90/94, respondió con una fuerte inercia ante las propuestas de cambio y modernización.

Evaluación de programas: Esta práctica se vincula con el desarrollo del Estado de bienestar en el mundo occidental, que prohibió la emergencia de vastos y variados programas de atención social.

Estos programas perseguían objetivos concretos (elevar el nivel nutricional, alcanzar metas de salud) y afectaban poblaciones específicas (niños en edades determinadas, personas mayores de cierta edad), bajo el supuesto de que determinadas acciones permitían el logro de ciertos resultados benéficos. La presión de los parlamentos en los países desarrollados movió a los gobiernos a incorporar la medición de logros como requisito para la asignación de recursos. Esto se constituyó en factor clave para la continuidad de los programas, que constituían fuente de trabajo para numerosos técnicos y profesionales, y eran parte de la acción política de muchos dirigentes nacionales y locales, que lograban por su intermedio lealtades electorales. En Estados Unidos y Europa se fue conformando una nueva profesión: la de evaluadores de programas, dejando tras de sí una tradición experimental y desarrollos metodológicos valiosos.

En Argentina esta concepción tuvo limitadas expresiones, ya que no existieron mediciones sistemáticas de programas sociales; Una excepción fue la evaluación del programa de comedores escolares, a mediados de la década del 80, emprendida por un equipo especializado, para detectar el impacto de las acciones sobre la talla de los escolares y la incidencia de los aspectos administrativos y de gestión en la organización de la actividad alimentaria.

Actualmente esta línea de trabajo ha sido retomada por la Secretaría de Desarrollo Social dependiente de la Presidencia de la Nación, de reciente creación y cuenta con un financiamiento del Banco Mundial. Se trata del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales; a desarrollarse entre 1996 y 1999, que promueve el seguimiento de los programas sociales de todo el gobierno central y su aplicación en las provincias. Para ello se integra con un módulo para generar un Sistema de Información sobre la pobreza, brindar capacitación y gerenciamiento en proyectos sociales y realizar el seguimiento *In situ* de las políticas y recursos que el Gobierno nacional destina a ejecutar a través de provincias, municipios y entidades no gubernamentales.

#### *Evaluación de políticas públicas*

Las metodologías descritas no fueron incorporadas en forma sistemática a la práctica cotidiana de la administración. Constituyeron esfuerzos aislados y pasajeros, producto de impulsos propios de funcionarios comprometidos, cuya duración estaba ligada a su permanencia en las diferentes gestiones. La alta rotación de los funcionarios, la discontinuidad de los períodos democráticos y los procesos inflacionarios e hiperinflacionarios erosionaron la posibilidad de conformar una tradición organizacional en el sector público argentino.



Las condiciones actuales del país hacen posible y necesario encarar la evaluación de políticas públicas como proceso sostenido y sistemático, que vele por la optimización de los recursos públicos y genere credibilidad en la gestión de la dirigencia nacional.

El funcionamiento pleno de las instituciones democráticas, la separación efectiva de los poderes del Estado, la necesidad de transparencia y efectividad en el uso de los recursos dan impulso a la emergencia de formas de medición y evaluación de procesos y resultados de la acción estatal.

Se debe tener en cuenta que el primer objetivo de la evaluación es contribuir a implementar programas de modo eficiente y efectivo a fin de que alcancen las metas propuestas. Para ello, la evaluación necesita proveer información relevante para modificar o cambiar el curso de la Implantación, o mejorar oportunamente su diseño, de manera que se logren los objetivos.

Un punto central en el desarrollo de las actividades de evaluación lo constituirá su Institucionalización en la administración pública, en especial en los organismos encargados de los programas sociales masivos. Sólo cuando se entienda correctamente el rol de la evaluación y, por consiguiente, su significación estratégica, podrá iniciarse ese proceso. La institucionalización supone en primer término un desarrollo de la capacitación del personal para llevar a cabo esta tarea, la formación de equipos humanos que puedan diseñar y aplicar evaluaciones técnicamente bien concebidas y ejecutadas. En segundo lugar, supone el desarrollo de estrategias, métodos y técnicas de evaluación apropiadas a las situaciones y características específicas de los países de la región. Sus formas organizativas su cultura administrativa y sus formas de vinculación con la ciudadanía deben ser tomadas muy en cuenta. En tercer lugar, supone crear y ubicar en la estructura organizacional a la unidad encargada de ejecutar estos programas de evaluación. Su ubicación, jerarquía, acceso a los órganos ejecutores y directivos, y la mantención de un equipo técnico que pueda disponer de recursos necesarios para la evaluación son puntos claves del proceso de institucionalización. Por último, supone la creación y fortalecimiento de centros de evaluación fuera de la administración pública que sean capaces de llevar adelante estas tareas y que sirvan como elemento de control y balance del propio sistema interno del sector público.

La evaluación de logros educativos se inscribe en esta corriente, en consonancia con lo dispuesto por la Ley Federal de Educación N° 24,195, sancionada en abril de 1993.

A continuación se presenta como estudio de caso la construcción del Sistema Nacional de Evaluación, un Instrumento de medición y evaluación de logros educativos, realizada en el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

#### 4. Un caso: la evaluación de logros educativos

Se reconoce actualmente en forma definitiva la centralidad de la educación y el conocimiento en el logro de mejores niveles de competencia para el crecimiento económico de los países y en la constitución de una ciudadanía capaz de sostener y fortalecer la democracia y avanzar hacia la equidad social. Una estrategia de crecimiento competitiva requiere de capacidades y habilidades que se brindan en el sistema educativo. La organización y la participación social que sustentan la democracia refleja la convivencia solidaria que se inicia y perfecciona en el ámbito educativo. Por último, sólo una población educada puede legitimar liderazgos capaces de capturar las demandas sociales y transformarlas en acciones efectivas.

Las numerosas demandas planteadas a la educación han puesto en evidencia un alto grado de Insatisfacción con los aprendizajes realizados en el sistema educativo. Así lo han expresado sectores de la comunidad -padres de escolares, empresarios, políticos, que han reaccionado frente a la falta de respuesta de las instituciones educativas a los requerimientos del mundo moderno.

Este diagnóstico de creciente Insatisfacción que recogían las encuestas, adjudicando a la educación un lugar prioritario entre los principales problemas del país, fue ratificado en Argentina al conocerse los resultados del Primer Operativo de Evaluación de logros de aprendizaje realizado durante 1993. La ciudadanía confirmó por medio de esos datos en forma sistemática y científica las presunciones colectivas acerca del deterioro de la calidad educativa.

Mejorar la calidad educativa se transformó entonces en un objetivo de política asentado en un diagnóstico real



Alcanzar ese objetivo es una tarea prioritaria en la que están solidariamente comprometidos el Gobierno nacional y las jurisdicciones.

En esa dirección el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad cumple un papel estratégico para retroalimentar al sistema educativo ya que produce Información permanente y pertinente sobre su desempeño y resultados.

## 5. La política de evaluación de la calidad educativa

El marco jurídico de la Ley Federal de Educación, sancionada en abril de 1993, es explícito en cuanto a la necesidad de producir información básica para la formulación de políticas de mejoramiento de la calidad, a través de la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC) en el ámbito del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

La operalización de una política pública de evaluación de la calidad pone en marcha un conjunto de decisiones y procesos que permiten medir y valorar los resultados finales del aprendizaje que brindan los servicios educativos, atendiendo a las particulares condiciones del país.

### 5.1. El diseño institucional

En el caso argentino, debe recordarse que a partir de 1989 se desarrolla una política de descentralización de servicios, transfiriendo responsabilidades educativas hacia las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, pero reforzando el papel articulador e integrador del Ministerio nacional.

La nueva estructura organizativa inscrita en la ley de Ministerios (23.930) y las funciones encomendadas por la Ley Federal de Educación (24.195) asignan un nuevo rol a la cartera de Cultura y Educación, convertida desde 1993 en un ministerio para todas las escuelas del país y sin intervención directa en la gestión de las mismas.

Ello implica que la tarea de administración y gestión de establecimientos (de nivel primario, medio y terciario) está en manos de las jurisdicciones y del sector privado. El Ministerio público se reserva la conducción estratégica del Sistema Educativo Nacional, contando para ello con algunos instrumentos idóneos e innovadores, en especial el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad y la Red Federal de Información Educativa.

La nueva estructura organizativa incorpora dentro de la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa a la Subsecretaría de Evaluación de la Calidad Educativa. Dentro de ella es la Dirección Nacional de Evaluación la encargada de realizar anualmente acciones sustantivas de evaluación de logros de alumnos en el Sistema Educativo Nacional.

En orden al sistema federal de gobierno, la concertación de políticas educativas se realiza en el seno de un Consejo Federal de Cultura y Educación que, presidido por el Ministro de Educación de la Nación, está integrado por todas las jurisdicciones.

En relación a la función de evaluación permanente del sistema educativo, el artículo 48 de la Ley Federal de Educación dispone que *«El Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deberán garantizar la calidad de la formación impartida en los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales mediante la evaluación permanente del sistema educativo...»* para lo cual el MCE *«deberá convocar junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación a especialistas de reconocida idoneidad e independencia de criterio para desarrollarlas investigaciones pertinentes por medio de técnicas objetivas aceptadas y actualizadas»*. Así como *«enviar un informe anual ala Comisión de Educación de ambas cámaras del Congreso de la Nación donde se detallen los análisis realizados y las conclusiones referidas a los objetivos que se establecen en la presente Ley»* (Art.48°).

• La misma Ley en su artículo 49 define un concepto de calidad de la educación, que Incluye tres dimensiones, al establecer que *«la evaluación de la calidad en el sistema educativo verificará la adecuación de los contenidos curriculares de los distintos ciclos, niveles y regímenes especiales a las necesidades sociales y a los requerimientos educativos de la comunidad, así como el nivel de*



colaborar en las tareas de elaboración de los Instrumentos e instructivos necesarios para el proceso de evaluación.

### 5.2. *La construcción del proceso de evaluación*

Cuando desde una organización pública se transita por primera vez un camino (instrumentación de una política) se abre un proceso decisorio sujeto a numerosas circunstancias:

- la claridad de los objetivos de la política pública
- el grado de consenso alrededor de esos objetivos
- las condiciones organizacionales
- la cantidad y calidad de los actores involucrados
- el ámbito territorial de la política

Todas estas condiciones se tomaron en cuenta para instalar el mandato de la Ley Federal convertido en política pública: la construcción y puesta en funciones del SINEC en el ámbito del renovado Ministerio de Cultura y Educación de la Nación<sup>1</sup>

Se decidió que era necesaria una estrategia de ir «paso por paso» para lograr alcanzar los objetivos previstos. La instancia organizativa fue la creación de un nuevo ámbito: la Dirección Nacional de Evaluación, que inauguró una instancia de trabajo hasta entonces inédita en el país, como es la construcción de un proceso de medición y evaluación de la calidad educativa.

### 5.3. *Aprender de otros*

Para comenzar la marcha, fue necesario entonces transformar los conocimientos teóricos en decisiones prácticas, traducir plásticamente en hechos concretos las enseñanzas derivadas de la experiencia de otros países. Se analizaron modelos, propuestas y enfoques para la realidad vigente nacional y se construyó un modelo adaptado dinámicamente a las necesidades de la implementación de la Ley Federal de Educación y la consiguiente transformación del Sistema Educativo Nacional.

### 5.4. *Resultados inmediatos*

La decisión política de poner en marcha la Ley Federal en el menor tiempo posible obligó a la Implementación rápida del proceso de evaluación de resultados.

Esta situación inédita impulsó a tomar rápidas pero meditadas decisiones políticas y técnicas, que culminaron en los Operativos Nacionales de 1993, 1994 y 1995, que otorgan características propias a la experiencia argentina.

### 5.5. *La primera experiencia: Operativo Nacional 1993*

Frente a la disyuntiva entre evaluar los objetivos curriculares o las competencias adquiridas por los alumnos, se optó por esta última alternativa.

A su vez se decidió incluir el medio escolar en lugar de tomar el conjunto más amplio de las competencias sociales, cuyos resultados podrían escapar/superar la Influencia estricta del sistema



La dimensión y complejidad del sistema educativo argentino 24 jurisdicciones, establecimientos secciones de grado, etc. dificulta la posibilidad de realizar un seguimiento permanente de la calidad de los aprendizajes. A estos Inconvenientes se agrega el costo que implica realizar actividades continuas en un territorio tan vasto como el nacional. Además, la falta de antecedentes en el país de procesos que exigen una cultura evaluativa, que sólo se obtiene con la acumulación de experiencias. Por ello se optó por un monitoreo, en este caso anual, que permitió organizar más adecuadamente operativos de gran envergadura técnica y logística.

La decisión acerca de la época del año lectivo en la que se la medición y valoración de aprendizajes fue tomada luego de una consulta con las provincias. Por ello los operativos se realizaron en los meses de octubre y noviembre en 1993, en 1994 y en 1995.

Las competencias definidas por la Ley Federal de Educación señalan al Ministerio nacional como principal responsable de llevar adelante el proceso de evaluación de la calidad educativa. En tai sentido el Ministerio comparte con los organismos jurisdiccionales las tareas de preparación de los Instrumentos y entrenamiento del personal especializado para aplicación de las pruebas. Para ello se lleva adelante una negociación entre los niveles políticos que otorga viabilidad y legitimidad al proceso evaluatorio. Ello explica el carácter federal y descentralizado de la política en ejecución, verdadero ejemplo, de construcción de consensos en el ámbito nacional.

#### 5.7. *La cultura de la evaluación*

La utilización del muestreo se justifica como la más eficiente tanto en términos de costos como de oportunidad. La opción por te enumeración completa (censo) implicaría un operativo de mayor envergadura, con altísimos costos y fuertes requerimientos de personal especializado. Quizás ello sea posible más adelante, cuando esté instalado la «cultura de la evaluación a la que se hizo mención anteriormente. No obstante, es auspicioso que algunas provincias en 1993, en 1994 y en 1995, realizaron operativos sobre la totalidad de los establecimientos.

El sistema educativo argentino se encuentra en una etapa de transición hacia un nuevo modelo de organización y gestión a partir de las definiciones que los legisladores plasmaron en la Ley Federal de Educación. Los cambios previstos en la estructura del sistema y la incorporación de uña masa crítica de nuevos contenidos curriculares hará necesario revisar algunos criterios del proceso de evaluación para adaptarlo a la realidad de esta etapa de revisión y cambios.

#### 5.8. *¿A quiénes se evalúa?*

El universo que se ha investigado es el conjunto de alumnos que en la Argentina cursaron, en 1993 **1994** y 1995, el último grado de la enseñanza primaria común y el último año en la enseñanza-media en las modalidades de bachillerato, comercial y técnica (industrial y agraria), y otros cortes en el sistema (3º grado. 6º grado) finalizaciones de ciclo según corresponde a la nueva estructura del Sistema Educativo Nacional. Se ha excluido del universo la enseñanza primaria especial y la de adultos, así como algunas especialidades del nivel medio (especial, adultos, artística, etc.).

#### 5.9. *¿Para qué se evalúa?* Significado de la evaluación como política pública

La consideración de la evaluación de la calidad educativa como política pública tiene significado por su estrecha vinculación con el objetivo de mejorar la gestión v la calidad de la enseñanza



de los alumnos a los profesores y maestros contribuirle también a mejorar el ejercicio profesional del docente, ya que estaría en mejores condiciones para ensayar nuevas estrategias didácticas para mejorar el aprendizaje de los alumnos.

También las familias de los estudiantes al disponer de resultados podrán confrontar con mayor precisión sus opiniones satisfactorias o insatisfactorias en relación al desempeño de los establecimientos. Ello redundará en decisiones más responsables en la elección de alternativas educativas

La reciente experiencia de Argentina indica que la sociedad toda se conmovió con el conocimiento de los resultados del Operativo de 1993. Ello produjo un debate en los medios de comunicación acerca del papel de la escuela, la situación del trabajo docente, el sentido de los conocimientos que se transmiten, etc.

#### Nota

(1) A partir de la transferencia a las provincias de los establecimientos de educación secundaria y terciaria (1992/1993). El nuevo ministerio dejó de gestionar en forma directa los centros educativos. Se transformó en un órgano de formulación de políticas y acciones compensatorias, investigación y evaluación de resultados educativos.



## 1. Introducción

Desde hace más de 20 años, la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Evaluación (DGE), desarrolla estudios y acciones de evaluación educativa con el propósito de obtener información confiable para la toma de decisiones y el planteamiento de políticas en el sector.

La experiencia institucional se inició en 1972. Desde ese momento la importancia que ha cobrado la función de evaluación ha ido en aumento; sin embargo, dicha importancia no siempre ha ido acompañada de un apoyo manifiesto mediante la asignación de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios para el desarrollo de la función evaluativa. En este sentido, la evaluación educativa no ha podido impactar, en su aspecto técnico, en el Sistema Educativo Nacional, como mecanismo básico de información y realimentación.

En México, la evaluación educativa se realiza desde dos ámbitos fundamentales y complementarios: el interno, a cargo de los responsables de otorgar un servicio educativo, y el externo, que se realiza por evaluadores que no forman parte del servicio educativo a evaluar. Reglamentariamente, la evaluación externa compete a la Dirección General de Evaluación (DGE).

Hasta ahora la evaluación externa se ha desarrollado fundamentalmente por la Federación de manera central, lo que ha propiciado que las evaluaciones realizadas ofrezcan información para caracterizar la situación educativa del país en su conjunto.

En este contexto, actualmente se desarrollan cuatro proyectos que merecen una mención especial. En el marco del Programa para Abatir el Rezago Educativo, la evaluación del aprendizaje y la evaluación en el aula; y en el Programa de Carrera Magisterial, la evaluación de la preparación profesional y la evaluación del aprovechamiento escolar.

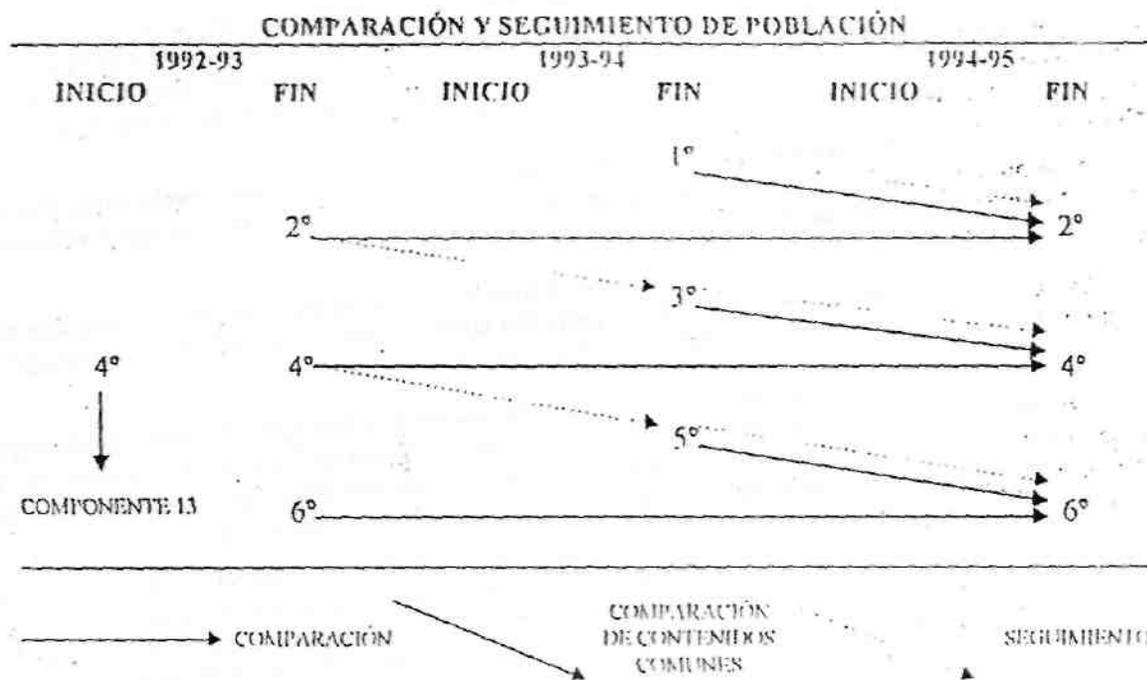
## 2. Evaluación del aprendizaje *Objetivos*

- Establecer un sistema de medición del logro educativo que proporcione periódicamente información válida, confiable y comparable, de tal forma que sea posible producir series históricas para determinar el avance, el estancamiento o el retroceso en los niveles de logro y que permita correlacionar éste con otras variables.
- Mejorar los procesos de difusión de resultados, generando informes de destino tipo, según el usuario de la información.
- Probar modelos matemáticos para la equiparación de resultados en el tiempo, independiente-mente de las modificaciones curriculares.
- Identificar los factores de contexto que inciden en el logro educativo.

*(\*) Víctor Manuel Velásquez Castañeda es Director General de Evaluación de la Secretaría de Educación Pública de México. Fue asesor del Subsecretario de Coordinación Educativa de dicha Secretaría y estuvo a cargo del despacho de la Dirección General de Acreditación. Incorporación y Revalidación.*



Se optó por la realización de un estudio descriptivo que contempló cinco levantamientos de datos que cubren los seis grados de educación primaria, para medir el nivel de aprendizaje de los alumnos en todas las asignaturas, con la intención de conformar tres históricas que permitieran realizar comparaciones y seguimiento de resultados a lo largo de tres ciclos escolares; este trabajo se sustentó metodológicamente en el siguiente diseño general de evaluación.



De acuerdo con este diseño de evaluación, se previó comparar los resultados de los alumnos que terminaban 2°, 4° y 6° grados en el ciclo escolar 1992-93 con los resultados de los alumnos que egresaban dos años después de los mismos grados; y realizar el seguimiento de una misma población a través de tres grados escolares. Además, en cada levantamiento se recopiló información del contexto de los alumnos para observar la relación que guardaba con los resultados de aprendizaje.

Los resultados obtenidos permitieron apreciar la problemática que enfrentan las escuelas en términos del logro de los contenidos propuestos en los programas de estudio. En los cinco levantamientos de datos efectuados se observó que si los resultados se analizaban desde una perspectiva federativa, prácticamente no existían diferencias en los niveles de aprendizaje que alcanzan los alumnos. Pero, si los resultados se analizaban por tipo de escuela, se encontraban diferencias en algunos casos muy marcadas.

La observación de estas diferencias llevó al planteamiento de la siguiente pregunta; ¿Qué permite explicar los bajos niveles de logro escolar y, sobre todo, las diferencias en el nivel de aprendizaje en los diversos tipos de escuela?

Sin duda, la respuesta no es simple ni queda reducida a una relación de causa-efecto, sobre todo si se considera que en la escuela ocurren procesos que tienen significados complejos y en alguna medida poco estudiado. En este caso, las experiencias de evaluación efectuadas y la revisión de la investigación social relacionada con los problemas de bajo logro escolar, permiten considerar que las características del contexto socioeconómico del alumno, la forma que asume la prestación del Servicio educativo y la Interacción entre ambas definen las causas del bajo logro escolar.

Los resultados obtenidos permitieron advertir que algunas características de los alumnos, como no tener acceso a la educación preescolar, el ingreso tardío a la escuela, la repetición de algún grado la baja escolaridad de los padres y la realización de alguna actividad laboral complementaria del alumno para manutención de



El acceso de los alumnos a la educación preescolar, que para algunos autores supone una oportunidad de eliminar los problemas de privación cultural típicos de los estratos más desfavorecidos dados los conceptos educativos que se promueven en este nivel influye positivamente en los niveles de aprovechamiento escolar. Las Escuelas Rurales Públicas y los Cursos Comunitarios representaron en este estudio los mayores promedios de inasistencia a este nivel educativo.

En el marco de las comparaciones efectuadas, alumnos con antecedentes de educación preescolar (sobre todo si cursaron 2 años) mostraron mejores niveles de habilidades básicas que aquellos que no habían asistido a este tipo de educación, lo que permitió apreciar sus efectos positivos y sugerir la pertinencia de alcanzar una mayor cobertura, sobre todo en aquellas poblaciones de alumnos que mostraron mayores carencias.

- La influencia de la educación, preescolar pudo apreciarse inclusive hasta sexto grado de primaria, donde los alumnos con estos antecedentes mostraron mejores niveles de aprovechamiento que los alumnos carentes de éstos.

- La reprobación es un problema que responde más a razones administrativas que pedagógicas, pues cursar un nuevo ciclo escolar no garantiza cubrir las necesidades de formación del alumno y si crea un contexto escolar y familiar contrario que afecta su rendimiento.

- De acuerdo con la comparación efectuada, alumnos repetidores de sexto grado mostraron más bajos niveles de aprovechamiento en español y Matemáticas que los no repetidores, lo cual permite afirmar que es importante diseñar estrategias alternativas para eliminar la reprobación y buscar otras opciones encaminadas a atender las deficiencias de formación de los alumnos.

- La Laja escolaridad de los padres de los alumnos, que es más sintomática en los que habitan en comunidades rurales que en las urbanas, tiene, en conjunto, un efecto en el aprendizaje que no debe soslayarse. En todos los casos se pudo observar que una menor escolaridad de ambos padres de familia afecta de manera significativa el rendimiento escolar de los alumnos en español y Matemáticas.

En cuanto a la oferta educativa y en coincidencia con algunas formulaciones críticas sobre el funcionamiento actual de las escuelas de educación primaria, debe prestarse especial atención a los siguientes aspectos:

- Los programas de formación del magisterio no están acordes con la realidad escolar a la que se enfrentarán los maestros; por ejemplo, no se aborda suficientemente la metodología para la atención multigrado, cuando la gran mayoría de los egresados inicia su labor docente en escuelas unitarias o incompletas.

- En términos de la asignación de profesores a las escuelas, debe señalarse que la menor escolaridad de los docentes con menor nivel académico, se concentra en las escuelas de educación indígena, donde se detectó que el 45% de los docentes tiene una escolaridad máxima de Bachillerato, 35% tiene estudios de Normal Básica en educación primaria y únicamente el 3% reportó tener estudios de Normal Superior.

- La preparación profesional de los maestros y su compromiso encauzado en la Carrera Magisterial son elementos que están actuando con una gran influencia en el aprovechamiento escolar de los alumnos; no obstante, debe señalarse que el programa ha incorporado más maestros de escuelas urbanas que de rurales e indígenas.

### 3. Evaluación en el aula

En lo que se refiere a esta acción, se realizó un diagnóstico sobre la práctica evaluativa de los docentes en el aula y los conocimientos sobre aspectos teóricos y normativos que la sustentan. En general, se observó que los docentes no conocen los documentos normativos que rigen la evaluación en el aula y, por tanto, no aplican las disposiciones emanadas de éstos. Asimismo, manifestaron que su formación en materia de evaluación era insuficiente, por lo cual requirieron actualización en este sentido.

En cuanto a los aspectos que privilegian los docentes para evaluar, la mayor frecuencia se observó en la utilización de pruebas para evaluar la adquisición de conocimientos y en la participación en clase.



## ESTRATEGIAS DE EVALUACIÓN EN EL AULA

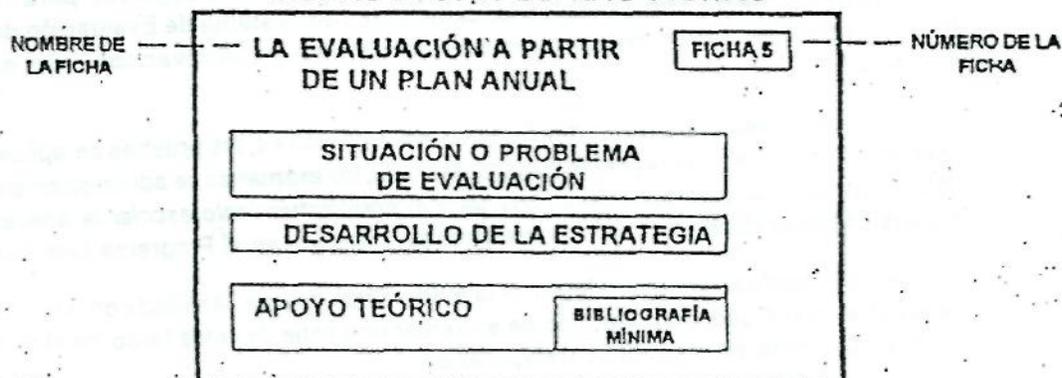
1	LA EVALUACIÓN A PARTIR DE UN PLAN ANUAL	7	EVALUACIÓN GRUPAL
2	LA EVALUACIÓN EN EL AULA COMO UNA INVESTIGACIÓN	8	LA AUTOEVALUACIÓN EN LOS NIÑOS
3	SEGUIMIENTO DEL DESARROLLO DE HABILIDADES	9	EVALUACIÓN DE LOS CONTENIDOS
4	EVALUACIÓN DIAGNÓSTICA ANUAL A PARTIR DEL DESARROLLO DE HABILIDADES	10	LA ACREDITACIÓN DE LOS APRENDIZAJES
5	EVALUACIÓN FORMATIVA MENSUAL POR MEDIO DE ALUMNOS MONITORES	11	LA LISTA DE COTEJO COMO UNA FORMA DE REGISTRAR OBSERVACIONES PARA EVALUAR
6	EVALUACIÓN SUMATIVA COMO REUNIÓN DE EVIDENCIAS DE APRENDIZAJE	12	LA OBSERVACIÓN COMO EL MEDIO FUNDAMENTAL PARA LA EVALUACIÓN

De manera general se confirmaron los supuestos de los que partió el trabajo y se captó información detallada para el estudio de dos tipos de estrategias:

- Las relativas a la formación y actualización docente, que se difundieron para apoyar las acciones emprendidas por el componente del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), responsable de la capacitación y actualización.
- Las relativas al apoyo a la evaluación del docente, para lo cual se elaboró el documento denominado "Estrategias de Evaluación en el Aula, Educación Primaria", constituido por un conjunto de doce fichas que proponen estrategias diferentes a las utilizadas cotidianamente por el docente-aula.

Como se observa en el siguiente gráfico, cada una de ellas contiene los elementos teóricos mínimos que la sustentan, una bibliografía básica para acudir a ella en caso de requerir mayor información y la descripción del procedimiento para utilizarlas en el aula.

## ESTRUCTURA DE LAS FICHAS





Al inicio del ciclo escolar 1994-95 se distribuyó el documento base de las Estrategias de Evaluación a todos los docentes de las escuelas de educación primaria de control oficial de las cuatro entidades consideradas por el PARE.

La opinión que los docentes tuvieron sobre las estrategias se captó a través de tres mecanismos: cuestionarlos, seguimiento del uso de las estrategias y reunión de intercambio de experiencias. Lo observado indica que en las zonas urbanas fue donde mejor se desarrollaron las estrategias, por las condiciones en las que operan estas escuelas (mayor infraestructura, recursos materiales y didácticos. etc.). Es importante mencionar que, como producto del trabajo, los docentes formularon propuestas concretas para la adecuación de las estrategias.

#### 4. Programa de Carrera Magisterial

Dos de las acciones de evaluación más importantes por su cobertura e impacto se dan en el marco del Programa de Carrera Magisterial. El objetivo de dicho Programa es elevar la calidad de la educación y revalorar la función magisterial; consiste en un sistema de promoción horizontal cuya participación es voluntaria e Incluye un esquema de mejoramiento salarial sustentado en los resultados de una evaluación al docente.

##### FACTORES QUE SE CONSIDERAN EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE CARRERA MAGISTERIAL

FACTOR	VALOR MÁXIMO
ANTIGÜEDAD	10
GRADO ACADÉMICO	15
PREPARACIÓN PROFESIONAL	25
ACTUALIZACIÓN	15
DESEMPEÑO PROFESIONAL	35
TOTAL	100

#### 4.1. Evaluación de la preparación profesional y del aprovechamiento escolar

En este apartado nos referiremos a los procedimientos seguidos para la elaboración de las pruebas de dos de los componentes fundamentales del Sistema de Evaluación de Carrera Magisterial: la evaluación del factor *preparación profesional* y la del *aprovechamiento escolar* en primaria y secundaria.

Ambos proyectos tienen una cobertura nacional, esto es las pruebas se aplican en las 32 entidades federativas. En el caso de la *preparación profesional*, los exámenes se administran en centros de aplicación habilitados para tal efecto, mientras que para el *aprovechamiento escolar* la aplicación se realiza en las propias escuelas donde laboran los maestros participantes en el Programa (ver Cuadro 1).

Ambas evaluaciones requieren de la elaboración de una cantidad considerable de diferentes tipos de pruebas (ver Cuadro 2), además de enfrentar una serie de retos tanto en el diseño y elaboración de las mismas como en el proceso de aplicación.



<b>CUADRO 1. CANTIDAD DE CENTROS DE APLICACIÓN Y DE ESCUELAS ATENDIDAS</b>		
AÑO	PREPARACIÓN PROFESIONAL (CENTROS DE APLICACIÓN)	APROVECHAMIENTO ESCOLAR (ESCUELAS)
1994	455	30 000
1995	666	43.000

<b>CUADRO 2. CANTIDAD DE PRUEBAS ELABORADAS</b>		
AÑO	PREPARACIÓN PROFESIONAL	APROVECHAMIENTO ESCOLAR
1994	135	67
1995	184	87

<b>CUADRO 3. CANTIDAD DE PROFESORES Y ALUMNOS ATENDIDOS</b>		
AÑO	PREPARACIÓN PROFESIONAL DOCENTES	APROVECHAMIENTO ESCOLAR ALUMNOS
1994	477.090	2.800.000
1995	519.613	4,369.150

Si consideramos los elementos del marco de referencia de la prueba, el primer reto al que nos enfrentamos, en el caso de la evaluación de la preparación profesional, es que no se contaba en nuestro país con una experiencia similar. Nunca se habían aplicado pruebas para evaluar a maestros en servicio. Tampoco en ninguna de las evaluaciones anteriores los resultados influían de forma directa en el salario de los docentes.

En el caso de la evaluación del aprovechamiento escolar no se presentó el mismo problema porque, por una parte, se tenía ya una amplia experiencia en la medición de aprendizajes y, por otra, se contaba con planes y programas de estudio nacionales y, en primaria, además con libros de texto de uso obligatorio.

El reto, en este caso, se planteó en términos de cobertura, esto es, nunca se había realizado una medición que abarcara una población tan grande de alumnos y de escuelas.

Para la evaluación de la preparación profesional, desde un Inicio se definió que las pruebas debería medir lo que el profesor "debe saber" en términos de contenidos programáticos y aspectos metodológicos, para desarrollar adecuadamente el proceso de enseñanza-aprendizaje en función de los materiales curriculares vigentes. La definición anterior implicaba, al menos, tres grandes bloques de contenidos que deberían considerarse en las pruebas:

- I. Conocimientos sobre contenidos de aprendizaje incluidos en los programas.
- II. Conocimientos sobre conceptos que son sustrato para la correcta enseñanza de los contenidos



Como se observa estriba en determinar cuál es el conjunto de contenido que configuran lo que se podría definir como "conocimientos fundamentales para la práctica docente Para tal efecto se estableció el siguiente procedimiento:

1. *Análisis de materiales curriculares (programas y libros de texto).*

1.1. Desglose de los temas del programa en contenidos a medir.

1.2. Determinación de los contenidos asociados (los referidos al punto II).

1.3. Determinación de los aspectos de metodología y enfoque a medir.

2. *Selección de los contenidos a evaluar. En esta etapa se eliminaban todos aquellos contenidos no susceptibles de medición, mediante reactivos de opción múltiple; por ejemplo, la expresión escrita.*

3. *Elaboración de la Tabla de Especificaciones. El formato de la tabla contempla los siguientes elementos:*

Como la variable a medir se definió como el porcentaje del logro del programa de estudios, se respetaron las ponderaciones en función del tiempo dedicado a cada tema y subtema.

De la ponderación de los temas y las unidades se desprende la carga horaria determinada por el plan de estudios y el peso que al interior del programa se le asigna a cada uno de los elementos. Por ejemplo, para el caso del tercero al sexto grados de la educación primaria, se dan los siguientes valores:

ASIGNATURA	CANTIDAD DE HORAS A LA SEMANA	%
Español	6,00	33.30
Matemáticas	5,00	27.70
Ciencias Naturales	3,00	16.70
Historia	1.50	8.40
Geografía	1.50	8,40
Educación Cívica	1.00	5.50

Por lo tanto, como en la prueba se debe mantener la proporción establecida, el 33% de reactivos corresponde a español.

Es conveniente señalar que la tabla sirve tanto para alumnos como para maestros. Para los primeros, los reactivos se elaboran a partir de los Contenidos de Aprendizaje; para los segundos, se consideran además los Contenidos Asociados y los Aspectos de Metodología y Enfoque.

Como se trataba de una experiencia novedosa, se estableció un procedimiento para asegurar la validez de contenido de las pruebas. Este consistió en:

4. *Validación del análisis de materiales y de la tabla de especificaciones.* Esta se realizó mediante técnicas de toma de decisiones, para lo cual se recurrió a "jueces" que determinaron si las actividades referidas en el punto 1 se efectuaron correctamente. Los "jueces" fueron especialistas en las distintas asignaturas, profesores, especialistas en medición y especialistas en curriculum.

5. *Talleres de construcción de reactivos.* Con el mismo propósito de asegurar la validez de los reactivos se decidió conformar un banco nacional de reactivos elaborado por maestros en servicio. Para las pruebas de docentes, los constructores fueron maestros de educación normal (docentes formadores de docentes) y para las pruebas de alumnos, maestros en servicio de los distintos grados y asignaturas.

6. *Talleres de validación de reactivos.* Una vez construidos, los reactivos fueron sometidos a procesos de validación, con procedimientos similares a los referidos en el punto 4



8. Ensamblaje de la prueba. Se estableció como criterio único la secuencia temática. Por ejemplo, en el caso de educación primaria, las unidades temáticas son las asignaturas: español, Matemáticas, etc., tomando como base la ponderación establecida en la Tabla de Especificaciones.

Ahora bien, en forma específica respecto de la evaluación del aprovechamiento escolar en el ciclo escolar 1994-1995 -que, como ya se dijo, fue realizada a más de cuatro millones de alumnos en educación primaria y secundaria-, resulta conveniente referir algunas circunstancias bajo las cuales se llevó a cabo:

A. De acuerdo con los linchamientos generales de *Carrera Magisterial*, en los cuales se acusa la responsabilidad directa de la autoridad educativa de cada entidad federativa en la organización y desarrollo adecuado de la evaluación del *aprovechamiento escolar*, se determinó una estructura operativa en la cual el Secretario de Educación de la entidad es el Coordinador General del evento.

Esta estructura considera un Coordinador Operativo en la mayoría de las entidades federativas el Director de Planeación Subcoordinadores de Nivel (al menos uno para primaria y otro para secundaria), Coordinadores de Aplicación (uno por escuela, ajeno totalmente a ésta, a fin de asegurar la fiabilidad de los resultados) y Aplicadores (los mismos maestros de las escuelas, pero considerando que en ningún caso un maestro aplicará la prueba al grupo de alumnos con los cuales él sería evaluado en el Programa de Carrera Magisterial).

La responsabilidad de la supervisión se confirió a las Representaciones de la Secretaría de Educación Pública en las distintas entidades federativas.

Asimismo, con fines de diagnóstico, la DGE realizó una selección de escuelas a cada entidad para realizar las evaluaciones de aprovechamiento escolar a los alumnos de todos los docentes de cada escuela, participaran o no éstos en el Programa de Carrera Magisterial.

Esto constituyó dos tipos de muestra como referentes de comparación de los resultados obtenidos • en cada entidad federativa.

B. Dentro de los niveles de educación primaria y educación secundaria en los cuales se realizó la evaluación del *aprovechamiento escolar* se hicieron las siguientes consideraciones: en primaria sólo se aplicó a los alumnos de cuarto a sexto grados de escuelas de organización completa (excluyendo educación indígena); en secundaria se evaluó a los alumnos en todas las asignaturas-grado (excluyen do educación física, educación artística y educación tecnológica) de las escuelas secundarias generales y técnicas (no fueron consideradas las tele secundarias).

C. La cantidad de alumnos para evaluar a cada maestro fue, en el caso de primaria, de 25 y, en secundaria, de 36; asimismo, a fin de otorgar una mayor validez a los resultados que se obtuvieran, se consideró una asistencia mínima del 80% de los alumnos de cada maestro para seleccionarla cantidad de alumnos referida en cada caso. Es importante señalar aquí que en el ciclo escolar anterior se seleccionó, en forma aleatoria, a 9 por cada maestro de primaria y a 12 alumnos por cada maestro de secundaria.

D. Con el propósito de explorar la mayor cantidad de contenidos de aprendizaje se elaboraron formas de examen diferentes, pero complementarias entre cinco para cada uno de los grados considerados en educación primaria y tres para cada asignatura-grado de secundaria. La correspondiente batería de pruebas (por cada grado de primaria o asignatura-grado de secundaria) se aplicó al grupo de alumnos con los que fue evaluado el docente. Su resultado con los valores medios de su estado y estrato socioeconómico, así como los mismos valores observados a nivel nacional.

## 5. Desempeño profesional

El Desempeño Profesional lo entendemos como el conjunto de acciones cotidianas que realiza el maestro en la organización y conducción del proceso enseñanza-aprendizaje, así como en la Interacción con sus alumnos, la comunidad escolar y la comunidad en general, con el propósito de obtener resultados significativos en términos de aprendizaje y cambios de Conducta. Este factor comprende cuatro aspectos.

- Planeación del proceso enseñanza-aprendizaje.
- Desarrollo del proceso enseñanza-aprendizaje.
- Participación en el funcionamiento de la escuela.



- Participación en la interacción escuela-comunidad.

La evaluación de este factor está dirigida principalmente a elevar la calidad de la "educación y a propiciar cambios positivos en la práctica educativa.

#### 6. Evaluación en los estados.

Si bien actualmente existen políticas establecidas para promover el desarrollo de acciones de evaluación educativa en los estados, aún no se ha logrado que la práctica de la evaluación se institucionalice en todos ellos. En este momento son 14 los estados que, dentro de la estructurados Secretarías de Educación, cuentan con un área específica para atender la evaluación educativa; sin embargo, estas áreas no cuentan con un nivel de desarrollo técnico suficiente ni homogéneo entre estados, requisito necesario para aportar información suficiente y de calidad al Sistema Nacional de Evaluación.

En este sentido, el proyecto más importante que tiene actualmente la DGE, tiene como objetivo coadyuvar a elevar la calidad de la educación en los estados, mediante el establecimiento formal de un grupo técnico capacitado para la realización de evaluaciones que permitan la valoración y reorientación de la calidad de los servicios educativos que se prestan en cada entidad, así como las evaluaciones que se requieran a nivel central.

El primer paso para el logro de este objetivo es que el gobierno de cada estado adquiera el compromiso de establecer un grupo formal cuya función sustantiva sea la evaluación; posteriormente y de manera paulatina, se transferirá de la DGE a cada entidad la metodología hasta el momento desarrollada. En este sentido se dará importancia central a la formación de los recursos humanos que constituyan los grupos estatales de evaluación, procurando la mejor calidad de formadores en los diversos tipos de eventos.

Se espera también que el trabajo de las áreas de evaluación cubra aspectos esenciales que de una u otra forma la evaluación central ha cubierto, tales como la evaluación en el aula y la amplia difusión de los resultados encontrados.

Lograr que la evaluación se convierta en una herramienta útil para elevar la calidad de la educación, requiere el esfuerzo compartido y coordinado de los estados y de la Federación, en un Sistema Nacional de Evaluación que aporte a los diferentes participantes información de calidad para la toma de decisiones en los ámbitos central, regional y local.



solaparse parcialmente con las reformas, en el caso de plantearse objetivos de la suficiente generalidad como para afectar a rasgos básicos del sistema educativo. En conjunto, puede afirmarse que el estudio de los procesos de cambio constituye hoy en día una aportación de primer orden para la comprensión de los fenómenos educativos.

Las tensiones y exigencias que experimentan los sistemas educativos para dar respuesta a las múltiples demandas recibidas desde diversas instancias sociales les han obligado a adaptarse continuamente a las nuevas circunstancias. Ello ha determinado la puesta en marcha de procesos acelerados de cambio, llámense o no reformas, que constituyen hoy en día una experiencia habitual en muy diversos lugares.

Los procesos de cambio pueden abarcar diversos ámbitos del sistema educativo. La clasificación más tradicionalmente aceptada es la que distingue entre transformaciones *estructurales*, que afectan a la división, secuencia y duración de las etapas educativas; *curriculares*, que afectan a la definición, diseño y desarrollo del currículo impartido en las escuelas; y *organizativas*, que afectan a las condiciones en que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje en los centros educativos. Sean de uno u otro tipo, lo cierto es que un gran número de países de nuestro entorno están inmersos en dinámicas de cambio y/o de reforma educativa, de distinta envergadura, con diferentes objetivos y siguiendo estrategias muy variadas. Tanto es así, que en algunos casos se ha llegado a hablar de que los sistemas educativos han entrado en una fase de reforma permanente.

Más allá de la diversidad interna y multiforme de los procesos de cambio, la mayoría de los países que los afrontan manifiestan un claro interés por evaluar sus efectos. Tanto por la inversión de recursos económicos, materiales y humanos que suelen exigir, como por las expectativas que generan, los ciudadanos, las familias, los docentes, los administradores y los responsables políticos de la educación demandan una valoración de sus resultados. Desde una lógica democrática, parece razonable que la toma de decisiones acerca de cuestiones que tanto y tan íntimamente afectan a la sociedad se realice a través de una evaluación cuidadosa y sistemática de los efectos producidos en las situaciones de cambio.

Dicha utilización es plenamente concordante con el concepto de *conducción* que, antes, se presentaba, entendido como un proceso de recogida sistemática de información con carácter previo a la toma de decisiones. Por otra parte, concuerda plenamente con una tendencia crecientemente implantada en los aparatos administrativos, como es la evaluación de políticas públicas, entendida como alternativa a la evaluación por el mercado. Por ello, no debe resultar extraño el recurso cada vez más frecuente de las administraciones públicas a la evaluación como estrategia para efectuar la conducción de los procesos de cambio y/o de reforma y para la propia gestión y administración del sistema educativo en su conjunto.

De acuerdo con estas nuevas perspectivas, parece indudable que la evaluación puede realizar una importante contribución a la mejora de la educación, a través del seguimiento permanente y riguroso de los efectos producidos por los procesos de cambio que tienen lugar en los sistemas educativos. Los trabajos de evaluación de las reformas educativas, cada vez más frecuentes, permiten cumplir el triple propósito de obtener más y mejor información sobre el alcance y las consecuencias de dichos procesos; objetivar el debate público sobre los mismos, contribuyendo a descargarlo de pasión y de prejuicios; y apoyar la toma de decisiones, que en tales circunstancias debe realizarse con carácter frecuente e inmediato. La mejora de la calidad de la educación pasa por la evaluación sistemática y rigurosa de los procesos de cambio y de las reformas educativas.

#### *Valoración de los resultados de la educación*

Como se señalaba anteriormente, la implantación de los nuevos modelos de administración y conducción de los sistemas educativos ha producido como efecto un renovado interés por el análisis y la valoración de los resultados logrados por los estudiantes, por los centros y por el conjunto del sistema. La pregunta acerca de cuáles sean los logros que pueden presentar los sistemas educativos se ha situado en el foco de nuestra atención. Y también en este sentido la evaluación puede realizar una aportación relevante al conocimiento del estado de la educación y contribuir así, aunque sea indirectamente, a su mejora.



### **3**

## **Economía y financiamiento de la educación: Modulo III**

Material entregado por, Fredesvinda Rivas, Gestora  
Administrativa de Programas, OEI El Salvador



COOPERACION  
IBEROAMERICANA

Programa IBERMADE



**Programa IBERMADE de La Cumbre Iberoamericana**

**XI CURSO PARA ADMINISTRADORES DE LA  
EDUCACIÓN**

**Nivel Medio y Directivo de los Países de Centroamérica  
y El Caribe**

**MODULO III**

**ECONOMÍA Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN**

**LA ANTIGUA, GUATEMALA 10-21 de Julio de 2000**



# Programa IBERMADE de la Cumbre Iberoamericana

## MÓDULO III

### ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS Y CENTROS EDUCATIVOS

Curso para Administradores de  
la Educación Nivel Medio y  
Predirectivo Países de Centro  
América y El Caribe

Cartagena de Indias, Colombia 8 al 26 de mayo del 2000



## **MÓDULO III**

### ADMINISTRACIÓN DE SISTEMAS Y CENTROS EDUCATIVOS



## OBJETIVOS, CRITERIOS Y LINEAMIENTOS\* CEPAL-UNESCO

### 1. Introducción

#### a) Objeto

El objeto de la estrategia propuesta es contribuir, durante los próximos diez años a crear las condiciones, educacionales, de capacitación y de incorporación del progreso científico- tecnológico que hagan posible la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de progresiva equidad social.

- . • Dicho objetivo sólo podrá alcanzarse mediante una amplia reforma de los sistemas educacionales y de capacitación laboral existentes en la región, así como mediante la generación de capacidades endógenas para el aprovechamiento del progreso científico- tecnológico.

Efectuar esa reforma es imprescindible si se desea dinamizar el cambio de las estructuras económicas, aumentar la competitividad de los países de la región y reforzar la organización institucional y los valores de la democracia. Definir una estrategia para lograrla transformación deseada no es, obviamente, una tarea individual ni de un grupo o sector. Como se señala a. Continuación, una de las condiciones para el éxito de las estrategias de este tipo es el consenso nacional acerca de sus características. Sin embargo, resulta necesario establecer al menos los lineamientos básicos de las estrategias de acción que permitan apreciar que la transformación es posible y que existen caminos para lograrla.

Desde este punto de vista, el objetivo práctico de este capítulo es *animar y orientarla discusión en torno a estas orientaciones de la estrategia, buscando crear un consenso entre los actores decisivos*, incluidos los gobiernos, los empresarios, las universidades, los partidos políticos y los parlamentarios, los docentes, los investigadores educacionales, las iglesias y los sindicatos.-

#### b) Ideas-fuerza

La estrategia propuesta se articula en torno a objetivos, criterios inspiradores de las políticas que se han de seguir y lineamientos de reforma institucional. Busca transformar la educación, la capacitación y el uso del potencial científico-tecnológico de la región para alcanzar simultáneamente dos objetivos: *la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad Internacional de los países.*

Para lograr arribos objetivos es necesario tener presente que la educación y el conocimiento son partes inseparables de la identidad cultural de los pueblos. Sobre ellos se asientan la comunidad de lenguaje y el patrimonio común. A través de ellos se transmiten, forman y expresan las capacidades creativas de los individuos y las colectividades.

La estrategia y las políticas aspiran a enriquecer la identidad de la cultura latinoamericana en su pluralidad de expresiones. Su compromiso primero es, por lo tanto, con la comunidad y con la variedad de experiencias que configuran la historia común de la región.

\* Capítulo V de la publicación: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad.*



La constitución de la moderna ciudadanía y la elevación de la competitividad internacional suponen la continuidad de esa comunidad histórica, sobre cuya base solamente pueden los países aspirar a transformar y enriquecer su identidad.

En este sentido, la proyección de las culturas locales, populares y comunitarias en toda la variedad de sus expresiones vecinales, religiosas, de solidaridad, trabajo productivo y asistencia recíproca- debería ocupar un espacio central en el diseño de la estrategia y de las políticas que se adopten en el terreno educacional y en la utilización de conocimientos.

Asimismo, tanto la educación como la generación y el uso social de los conocimientos están llamados a expresar una nueva relación entre el desarrollo y la democracia. Deben operar como elementos de articulación entre ambos, en función de la participación ciudadana y del crecimiento económico. De hecho, el desarrollo y la democracia están estrechamente ligados en la actual fase de desarrollo social. Diversas experiencias históricas muestran la importancia de la participación ciudadana en el logro de un crecimiento económico sostenido. El crecimiento y la competitividad son, a su vez, la base económica que hace posible el ejercicio de la ciudadanía. La estrategia propuesta se basa en el supuesto de que la reforma educativa y la incorporación y difusión del progreso técnico contribuyen a compatibilizar el ejercicio de la ciudadanía, la participación y la solidaridad social con los requerimientos que plantea la transformación productiva.

Hay que señalar aquí el papel fundamental que, en la educación de una moderna ciudadanía le cabe a la formación de valores sociales, a la ética. Un proceso de crecimiento con equidad y basado en la sustentabilidad ambiental no es un proceso mecánico sino un acto cultural que implica la reorientación tanto personal como colectiva de los sujetos que en él participan. La formación de los ciudadanos en una conciencia de responsabilidad social significa hacerlos solidarios y activos al asumir tareas como miembros de una organización con un proyecto en común. Así, la ética es no sólo condición del crecimiento económico sino que concurre a darle sentido a ese crecimiento para que beneficie a todo el hombre y a todos los hombres. Esta es una contribución decisiva que la educación puede hacer al desarrollo.

Las políticas que se proponen para materializaría estrategia habrán de responder a dos criterios esenciales: *el de equidad y el de desempeño*.

El primero mira hacia la igualdad de oportunidades, la compensación de las diferencias; el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto; el otro, hacia la eficacia (Metas) y eficiencia (medios), evaluando rendimientos e incentivando la innovación.

Por último, en el plano de las reformas institucionales, la estrategia persigue una doble finalidad: *integración y descentralización*. La primera se expresa a nivel central, a través del fortalecimiento de la capacidad institucional de los países para garantizar la equidad y la integración de todos los ciudadanos a códigos, valores y capacidades comunes. La segunda se manifiesta a nivel local, a través de la descentralización y la mayor autonomía de los' establecimientos para ejecutar, con mayor grado de pertinencia, de responsabilidad por los resultados y de eficacia en la asignación de recursos, los programas educativos.

La reforma institucional es la clave para lograrlos objetivos planteados por la estrategia. Los cambios aquí propuestos enfatizan la autonomía de gestión de los establecimientos escolares, de capacitación y de desarrollo científico-técnico, la responsabilidad profesional de sus actores y la continua apertura e interacción con respecto al medio.

Asimismo, sé subraya la necesidad de establecer instancias de coordinación en función de las metas del desarrollo nacional y para compensar las inequidades y retrasos que existen en la prestación de los respectivos servicios.



En el pasado, a menudo se ha hecho referencia a la *ciudadanía* como objetivo estratégico, a la *equidad* como lineamiento para las políticas y a la *integración nacional* como motivación del esquema institucional. En los tres planos se lograron avances importantes; sin embargo, las insuficiencias en cada uno de ellos se vinculan, a lo menos parcialmente, omisión en que se incurrió respecto de los otros tres componentes de la actual propuesta estratégica; *competitividad* como objetivo, *desempeño* como lineamiento de política y *descentralización* como componente del esquema Institucional. En los años ochenta/emergieron voces que privilegiaban estos tópicos subrepresentadas en el pasado e incurrían en el sesgo contrario: la competitividad, el desempeño y la descentralización, debían, privilegiarse.

## 2. Objetivos estratégicos: ciudadanía y competitividad

Emprender una transformación productiva en un marco de creciente equidad social implica una profunda revisión de los contenidos cognitivos, instrumentales y éticos de la formación proporcionada por la sociedad a las nuevas generaciones.

Desde este punto de vista, es preciso asumir que la formación contemporánea de la ciudadanía no se agota en la esfera política del voto y la igualdad formal ante la ley. Aunque tales aspectos siguen siendo esenciales en América Latina, debido al autoritarismo y la violencia política que caracterizó el funcionamiento de muchas sociedades en las últimas décadas, el ejercicio de la ciudadanía implica otros aspectos, que apuntan a la cohesión social, a la equidad en la distribución de las oportunidades y los beneficios, y a la solidaridad en el seno de una sociedad compleja y diferenciada. Desde este punto de vista, la formación de ciudadanos impone a los sistemas educacionales el desafío de:

...

- distribuir equitativamente los conocimientos y el dominio de los códigos en los cuales circula la información socialmente necesaria para la participación ciudadana, y

- formar a las personas en los valores y principios éticos y desarrollar sus habilidades y destrezas para lograr un buen desempeño en los diferentes ámbitos de la vida social en el mundo del trabajo, la vida familiar, el cuidado del medio ambiente, la cultura, la participación política y la vida de su comunidad.

En cuanto a la competitividad, al parecer existe consenso en los países de la región con respecto a la prioridad de fortalecer la inserción internacional como requisito para estimular el crecimiento, favorecer la incorporación de progreso técnico, elevar la productividad y el nivel de vida de la población<sup>1</sup>. (Véase el recuadro V-1.)

Para lograr este objetivo estratégico es preciso establecer un nuevo tipo de relación entre la educación y la producción. La pregunta es cómo reubicar a la educación frente al trabajo, y a éste frente a aquella, reconociendo que ambos espacios -el formativo y el laboral- están cada vez más próximos y se entrecruzan de numerosas y diversas maneras.

Por consiguiente, se trata de concebir, diseñar y desarrollar la educación en función de las exigencias contemporáneas de la producción y el trabajo, sin reducir la esfera formativa de la sociedad a contenidos puramente instrumentales. En ningún lugar ni en ningún momento la educación ha cumplido funciones instrumentales exclusivamente. En diversas culturas, ha



Recuadro V-1  
¿CONVIENE USAR EL TÉRMINO "COMPETITIVIDAD"?

En las entrevistas y consultas que se realizaron durante el proceso de elaboración de este documento, se discutió en diversas oportunidades la conveniencia de emplear junto a *ciudadanía*, el término *competitividad* para identificar los objetivos de la estrategia educacional propuesta.

Desde el punto de vista de quienes criticaron el empleo de este término, se hizo notar; principalmente que

a) Vincular la educación a la competitividad puede introducir un sesgo economista en la visión de aquélla;

b) La competitividad puede ser entendida, en el marco de los actuales debates de la región, como un término que evoca sólo aspectos tales como, la apertura al comercio internacional, reducción de los aranceles, énfasis en las exportaciones, desreglamentación de las economías nacionales, privatización de las empresas públicas, reducción del estado y control de los salarios, etcétera.

c) La competitividad se asocia, de manera espontánea, a competencia entre individuos, grupos, empresas y naciones, pudiendo dar la idea de que todos los aspectos de la existencia y de la organización social deben ser sometidos al juego de los mercados y a una incesante concurrencia, lo cual amenazaría con echar

abajo los valores ciudadanos, éticos y comunitarios de la educación.

Desde la óptica de la estrategia educacional contenida en este documento, la competitividad apunta, en primer lugar y esencialmente, a la idea de generar y expandir las capacidades endógenas necesarias para sostener el crecimiento económico y el desarrollo nacional dentro de un cuadro de creciente globalización e internacionalización.

Entre esas capacidades, los recursos humanos calificados, así como el conjunto de las instituciones formativas y de producción y aplicación de conocimientos, son su componente más significativo. De allí la estrecha relación entre competitividad, educación, capacitación, ciencia y tecnología.

Luego, desde el punto de vista del enfoque aquí adoptado, la competitividad de las naciones tiene que ver sobre todo con la construcción y el perfeccionamiento de sus capacidades. Pero supone, además, una efectiva integración y cohesión social que permita aprovechar esas capacidades en función de una exitosa inserción internacional.

Su meta final es lograr un nivel más alto de vida para los ciudadanos. Ahí radica la diferencia entre

"competitividad auténtica", que busca ese propósito y "competitividad" que se apoya en la caída de las remuneraciones o en la depredación de los recursos naturales..

abarcado siempre una variedad de aspectos, tales como el medio ambiente, la concepción del mundo de una cultura, los valores, las instituciones, la tecnología y las máquinas, las capacidades básicas de lectura, escritura y cálculo, las habilidades de manipulación social, la responsabilidad, cómo competir, cómo cuidar a otros, el uso de la mente y el cuerpo, el arte, la historia, la enseñanza de comportamientos adultos, ciencia, seguridad personal, música, juegos, etcétera.

El universo contemporáneo de la educación nunca había sido tan amplio como ahora. También son más variados las formas y los medios que sirven para acceder a los Conocimientos y a la información.

En efecto, el desarrollo de una eficiente interacción entre el desarrollo científico, los avances tecnológicos y la aplicación de éstos a las actividades productivas es una condición básica para avanzar hacia los objetivos de competitividad y ciudadanía. La incorporación de los países al actual escenario económico internacional y de la población a una ciudadanía activa entraña la amplia difusión y el uso eficiente de las tecnologías modernas de producción, información y comunicación.

Para qué la educación permita que se avance hacia el logro de los objetivos en materia de competitividad y ciudadanía, es necesario, dadas la magnitud y las características de la estrategia aquí propuesta, utilizar tecnologías nuevas, cuya incorporación supone una apreciable capacidad social de absorción y una aceptación generalizada de las mismas que debe ser



apoyada por el propio avance educativo. La interrelación entre tecnología y educación se deriva tanto de la importancia preponderante de la producción y la utilización de conocimientos en la actual revolución tecnológica (aumento del contenido de conocimiento en la innovación) como del efecto de las nuevas técnicas sobre el proceso de producción y difusión de conocimientos<sup>3</sup>

Las dimensiones del ejercicio de la ciudadanía vinculadas con el acceso a los bienes y servicios básicos tienen una dependencia muy fuerte respecto de los avances que se logren en materia de desarrollo tecnológico. En muchos países de la región, los problemas sociales acumulados son de tal magnitud que para resolverlos es imprescindible la aplicación intensiva de la ciencia y la tecnología; son los casos de los sectores de alimentación, medicina preventiva, vivienda popular, transporte colectivo de bajo costo y reducción del efecto de las condiciones de pobreza en el deterioro del medio ambiente. El esfuerzo científico y tecnológico propio tiene un importante papel que cumplir en la satisfacción de tales demandas sociales<sup>4</sup>.

El ejercicio efectivo de la ciudadanía supone un nivel de participación en las decisiones públicas y en el proceso de trabajo que sólo puede lograrse mediante la incorporación masiva de las nuevas técnicas de comunicación e información<sup>5</sup>. Tales técnicas representan una oportunidad única para potenciar el control de los individuos y de las organizaciones sociales sobre su propia dinámica y su vinculación con los poderes estatales y económicos.

### 3. Lineamientos para las políticas: equidad y desempeño

La equidad tiene que ver con el acceso a la educación -es decir, con iguales oportunidades de ingreso- y con la distribución de las posibilidades de obtener una educación de calidad. Es decir, con oportunidades semejantes de tratamiento y de resultados en materias educacionales.

En el contexto de la estrategia propuesta, la equidad se relaciona, además, con la orientación y el funcionamiento del sistema y, por ende, con las políticas que guían su desarrollo.

No sería aceptable -ni cumpliría tampoco con los objetivos estratégicos propuestos- una mutación educacional que, dejándose guiar sólo por metas de competitividad, autonomía y desempeño, dejara de lado las metas de ciudadanía, integración y equidad. Unas exigen a las otras.

Para garantizar un desempeño eficaz en un contexto de creciente equidad, el sistema de formación de los recursos humanos debe estar compuesto por establecimientos que sean efectivamente iguales en sus aspectos básicos. Sólo en esas condiciones podrán ser medidos por el mismo rasero y se les podrá exigir a todos por igual que respondan públicamente por los resultados de su acción.

2 Véase Carl Dahlman y Richard Nelson. Social Absorption Capability, National Innovation Systems and Economic Development, República de Corea, Instituto Coreano de Desarrollo, 1991.

3 Véase OCDE, Background Report Concluding..., op. cit., Román Mayorga, Reduzcamos la brecha: hacia una Estrategia regional en ciencia y tecnología, *seria Nota técnica*. N°3. Washington, D.C., Departamento de Análisis de Proyectos, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril de 1989.

4 Véase Francisco Sagasti, "Crisis y desafío: ciencia y tecnología en el futuro de América Latina". Comercio Exterior, Vol. 38, N° 12, México. D.F., diciembre de 1988.

5 Véase CEPAL, Información y telecomunicaciones.



Recuadro V-2  
LA EFICIENCIA COMO CRITERIO INSPIRADOR DE LAS POLÍTICAS

Las personas entrevistadas durante la elaboración de este documento señalaron, en diversas oportunidades, los malentendidos a que podía dar lugar el uso de la noción de eficiencia.

Se señaló que la eficiencia puede fácilmente asociarse en el debate sobre las políticas educacionales a uno de los siguientes fenómenos, lo que distorsionaría su empleo y comprensión:

a) Reducir cualquier actividad a consideraciones de mera rentabilidad económica.

b) Confundir la búsqueda de eficiencia con la adopción de medidas de reducción y racionalización de personal.

c) Limitar la evaluación de las instituciones sólo al cumplimiento de metas financieras o a su autofinanciamiento

d) Favorecer procesos no programados de "privatización" basándose en el supuesto de que las instituciones públicas no pueden operar eficientemente.

En este documento, la eficiencia se entiende como un criterio básico, estrechamente vinculado al de equidad, para la formulación de políticas a fin de alcanzar objetivos estratégicos bien definidos a participación de toda la población en las prerrogativas de la moderna ciudadanía y su aporte para elevar la competitividad global de la sociedad.

No puede ella, por tanto, reducirse a meras consideraciones de rentabilidad económica que, por otro lado, no pueden desprejiciarse en el cuadro de la estrategia global aquí presentada. Más bien al uso clásico del término, se entiende por eficiencia tanto la maximización de los resultados institucionales con un nivel dado de recursos como la relevancia social de sus funciones alcanza-

da dentro de las restricciones presupuestarias existentes. El primer aspecto mira a la eficiencia interna de los establecimientos y sistemas: el secundó; a la eficiencia externa de los mismos, en relación con las prioridades del desarrollo nacional.

La eficiencia postulada no equivale; por tanto a cualquier racionalización de la actividad institucional ni supone, por necesidad, reducciones de personal. Puede que incluya o excluya tales medidas, lo que dependerá de las circunstancias de cada establecimiento, pero el rango de acciones que se desprenden de la introducción de este criterio es mucho más amplio y puede abarcar medidas diversas en los distintos niveles y sectores de la organización.

En efecto; las instituciones educacionales, de capacitación y de investigación y desarrollo poseen múltiples fines y su organización interna es extremadamente compleja, de suerte que no pueden analizarse exclusivamente desde el punto de vista del cumplimiento de metas económicas, ni menos según el postulado del autofinanciamiento.

De allí por lo demás, que la eficiencia no pueda confundirse con la "privatización" institucional o la transferencia de los costos de funcionamiento a los agentes privados. De hecho, un conjunto esencial y vasto de funciones educacionales, de capacitación y de investigación y desarrollo deben ser realizadas por la sociedad y contar con el patrocinio y el financiamiento público. Pero este último, así como el funcionamiento total del sector de establecimientos públicos, debe igualmente sujetarse a criterios exigentes de eficiencia; para lo cual deben ponerse en práctica las reformas institucionales, las políticas de financiamiento y los mecanismos de incentivo y evaluación pertinentes:

En este punto la aplicación, de la estrategia sólo puede lograrse mediante la activa participación del Estado: que compense puntos de partida desiguales, que equipare oportunidades, que subvencione a los que lo necesitan, que refuerce capacidades educativas en las localidades y regiones más atrasadas y apartadas, etc.

En este contexto, la estrategia planteada busca articular el desempeño eficaz con la equidad, como criterios inspiradores de las políticas y acciones.

El desempeño del sistema es eficaz cuando el país alcanza las metas que ha definido en su estrategia de desarrollo y cuando los centros educacionales cumplen con las metas previstas en su proyecto. El desempeño tiene que ver, por tanto, con proyectos institucionales y su ejecución; más específicamente, con metas, calidad y rendimiento. (Véase el recuadro V-2.)

En otras palabras, el Estado está llamado a actuar a lo largo del eje fijación de metas



evaluación del desempeño, empleo de incentivos para aumentar la eficacia y equidad del sistema y para reforzar la autonomía e iniciativa de los centros educacionales.

Ese eje, que equivale funcionalmente al eje efectividad/calidad y eficiencia/equidad, marca asimismo el nuevo tipo de relación que debería establecerse entre el sistema educativo, el Estado y la sociedad a fin de cumplir los grandes objetivos que se persiguen con esta estrategia.

#### 4. Reforma institucional: integración y descentralización

En el plano institucional, la estrategia propuesta supone una reorganización de la gestión educativa orientada, por una parte, a descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educacionales y, por la otra, a integrarlos en un marco común de objetivos tácticos, ya que esta es la única forma en que la educación podrá contribuir a fortalecer la cohesión de sociedades crecientemente segmentadas implica, asimismo, una nueva forma de estructurar los procesos de capacitación, ahora en torno de las demandas de las unidades productivas y un fortalecimiento de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología en función de la exigencia que impone la competitividad de incorporar el progreso técnico a las economías de la región.

Importa señalar que integración y descentralización no deben entenderse como términos pertenecientes exclusivamente a la esfera administrativa. En este contexto, significan una verdadera mutación en los principios mismos de la organización institucional de la educación, que incidiría en dos planos: el de las unidades educativas, y el del sistema.

##### *a) Primer plano: descentralización y mayor autonomía de los establecimientos*

La ventaja de los sistemas educacionales es que, aun cuando configuran una megae-structura, funcionan por intermedio de miles de unidades más pequeñas que pueden administrarse en forma flexible para responder con relativa celeridad a los cambios en las condiciones del medio.

Teóricamente en consecuencia, un sistema educacional es capaz de funcionar como una maquinaria ágil, flexible y adaptable. El hecho de que, en la práctica, lo hagan como rígidos aparatos de reacciones lentas, impenetrables a las demandas y desafíos externos, es producto de su centralización, burocratización y encapsulamiento corporativo.

Dada esta situación, cada centro educacional debería ser concebido y administrado como un proyecto-intelectual e institucional y dotado de la necesaria libertad de iniciativa para materializarlo. La identidad institucional es uno de los factores más comúnmente asociados al éxito educativo.

Como consecuencia de su autonomía, se entiende que los establecimientos deben insertarse en los medios local y regional y funcionar a partir de las condiciones de éstos, pero no confinarse ahí. La educación tiene que mirar siempre más allá del horizonte temporal y local. Asimismo, la conexión administrativa debe estar lo más cerca posible de la localización de la escuela y la participación de los docentes en la gestión de los establecimientos tiene que ser reconocida.

Una verdadera descentralización significa entonces autonomía, sentido de proyecto, identidad, institucional, e iniciativa y capacidad de gestión radicadas dentro de los propios centros educacionales. Estos elementos, si bien esenciales, no constituyen un fin en sí mismos.

Sólo son las condiciones necesarias para que los establecimientos educativos puedan adaptarse e integrarse al medio.



Estas unidades educativas dotadas de iniciativa, sin la agobiante dependencia burocrática de un organismo central, estarán en mejores condiciones de responder a las exigencias, del medio y de asumir públicamente, ante la comunidad y el país, la responsabilidad de los resultados de su actividad.

Actualmente la uniformidad del régimen educativo y de capacitación está eliminando la diversidad. En el sistema de enseñanza formal, a menudo parecería que las escuelas públicas tratan de no diferenciarse unas de otras. Con frecuencia los establecimientos privados basan su distinción exclusivamente en su reclutamiento selectivo. Los centros de formación técnica y capacitación tienden a ofrecer cursos estandarizados, en general anticuados y carentes de relación con los procesos productivos de las empresas que los rodean.

En vez de reconocer y aprovechar la diversidad de la cultura moderna, la pluralidad de sus formas y la enorme variedad de enfoques posibles sobre la formación, el sistema educativo, aferrado a las tareas y modalidades del siglo pasado, busca la uniformidad, el centralismo, las jerarquías y la rigidez. Por eso cae en la rutina y provoca rechazo y rebeldía.

Lo que se busca, por el contrario, es que la autonomía y la gestión en común del proyecto educativo a nivel de cada unidad del sistema generen nuevas condiciones internas de trabajo. La estrategia propuesta debe hacer posible la creación de establecimientos integrados, donde efectivamente se trabaje en equipo y se compartan responsabilidades y desafíos.

Sin embargo, cabe señalar que la uniformidad formal que tiende a caracterizar la actual oferta educativa coexiste con una pronunciada diferenciación real en términos de recursos financieros y técnicos. Promover la descentralización y la autonomía de los establecimientos para elevar los niveles de equidad supone acompañar el proceso de fortalecimiento de las capacidades locales con medidas igualmente vigorosas destinadas a compensar diferencias y a transferir recursos, para lo cual el papel de la administración central será decisivo.

#### *b) Segundo plano. Coordinación del sistema e integración nacional*

El mayor desafío que enfrentan los sistemas descentralizados de formación, esto es los que dotan a los establecimientos educativos de amplia autonomía y libertad de iniciativa, es cómo asegurar que se mantenga el grado de coordinación necesario para evitar o erradicar las diferencias entre los centros educacionales derivadas de su localización y del origen social de los alumnos, y cómo contribuir a la cohesión social e integración de la nación.

En condiciones de homogeneidad, que no se dan ni siquiera en los países desarrollados, la coordinación de un sistema diversificado y descentralizado se apoya fundamentalmente en la capacidad de autorregulación de cada establecimiento. Son éstos los que al definir un proyecto, ejercer su iniciativa e interactuar con el medio externo y con los demás centros educacionales, configuran progresivamente el orden del sistema de formación y condicionan su evolución.

Aun así, la coordinación del sistema educativo debe asegurarse además mediante un régimen mínimo, pero eficaz, de regulaciones de carácter público, no burocráticas y en lo posible, ejercidas por intermedio de instancias locales y regionales.

En América Latina y el Caribe se suelen aplicar contenidos educativos uniformes en contextos heterogéneos, aun cuando esta situación varía según el país y los niveles de enseñanza. Obviamente, los establecimientos de educación primaria son, desde el punto de vista del origen social de sus alumnos y de las condiciones pedagógicas que ofrecen más heterogéneos que las universidades. Sin embargo, más allá de estas diferencias, que deben ser definidas para elaborar políticas específicas, es evidente que una estrategia orientada a



fortalecimiento de las capacidades de cada institución para definir sus procedimientos, cambia radicalmente el papel de las instancias centrales del Estado. (Véase el recuadro V-3.)

En este contexto, a las autoridades públicas les corresponde conducir la estrategia de desarrollo del sistema global de formación de recursos humanos, con una visión de largo plazo; definir los contenidos mínimos de la educación obligatoria y asegurar la distribución gratuita del material didáctico correspondiente; fomentar el acceso equitativo a las oportunidades de capacitación continua y compensar las desventajas de algunos grupos sociales al respecto; evaluar los resultados obtenidos por las unidades descentralizadas e intervenir en la regulación del sistema para lograr que se cumplan sus objetivos en materia de equidad.

La coordinación del sistema debe permitir una progresiva compensación de los desniveles entre establecimientos, reforzando así» la función integradora de la educación a nivel

Recuadro V-3  
VENTAJAS Y RIESGOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En las entrevistas y consultas realizadas durante el proceso de elaboración de este documento, surgieron en diversos momentos interrogantes y críticas respecto al significado que podría tener un proceso extendido de descentralización de los sistemas educativos.

Aunque en general parece existir consenso respecto a lo conveniente que resultaría la descentralización de dichos sistemas, se formulan las siguientes observaciones que conviene considerar:

a) La descentralización educativa puede redundar en una pérdida de coherencia del sistema e impedir que se adopten políticas nacionales en función de una estrategia como la aquí propuesta.

b) La descentralización educativa puede ser entendida por algunos nada más que como una puerta de acceso hacia la "privatización" de los establecimientos, lo que podría debilitar aún más el sector educacional público que es precisamente, el que más necesidad tiene de reformas.

c) La descentralización educativa puede reforzar las tendencias hacia la heterogeneidad y segmentación del sistema y eso podría aumentar las inequidades en la distribución de oportunidades, en el tratamiento de los estudiantes y en los resultados obtenidos.

La Identificación de los posibles riesgos o amenazas que la descentralización educativa podría traer consigo es importante y, como ya se ha visto, forma parte del debate sobre el futuro de la educación también en los países desarrollados.

Por de pronto, como señalaron varias de las personas entrevistadas, no debe confundirse un proceso de descentralización educativa con un movimiento hacia la fragmentación y dispersión del sistema que efectivamente quedaría, en ese caso, a merced de las amenazas identificadas.

La descentralización debe concebirse y llevarse a la práctica en una forma que contribuya a mejorar, y no a empeorar, la equidad del sistema única manera de garantizar que éste pueda contribuir a la formación de una cultura común de la moderna ciudadanía. De hecho, la estrategia propuesta considera fundamentalmente este aspecto y enfatiza respecto de las acciones sugeridas como pueden contribuir a la obtención de esa meta de creciente equidad

Dicho proceso puede concebirse en una doble perspectiva: primero, como un desplazamiento de las responsabilidades de gestión de los establecimientos desde arriba hacia abajo, hasta radicaría en cada unidad educacional, la cual así adquiere autonomía para innovar y adaptarse a su medio.

Segundo, como un desplazamiento del control burocrático centralizado de los establecimientos hacia formas de evaluación basadas en los resultados que a la vez, incentivarán a las unidades educativas para que asuman ellas mismas la responsabilidad de su proyecto institución al y la gestión eficaz de sus recursos humanos, de apoyo y financieros.

Es decir, la descentralización postulada no se reduce a una cuestión administrativa ni apunta a la propiedad de los establecimientos. Su meta, en cambio, es la autonomía para crear, innovar y mejorar su calidad.

Como se señaló durante las entrevistas, dicha autonomía es la base para que las escuelas puedan recuperar su misión cultural propia, contribuyendo a conformar, cada una desde su propia perspectiva, la identidad cultural de sociedades que se han vuelto más y más complejas y plurales en su composición y orientaciones.

De otra parte, la descentralización educativa debería hacerse de tal manera de asegurar, fortaleciendo la, la capacidad de cada sociedad para elaborar y acordar una estrategia de conjunto de desarrollo de su sistema educacional.



nacional. La integración social basada en la moderna concepción de la ciudadanía reconoce las diferencias y la diversidad, a la vez que genera condiciones de igualdad para el ejercicio de los derechos individuales y de una efectiva participación social.

La conducción de la estrategia global de desarrollo del sistema de formación de recursos humanos debe entenderse como una tarea que concierne no solo al gobierno, sino a la sociedad organizada y a sus principales actores, el parlamento, los partidos de gobierno y de oposición, los empresarios, las iglesias, los medios de comunicación, las asociaciones sindicales y los colegios profesionales, entre otros.

Idealmente, los principios que mueven la estrategia educativa global deben ser *compartidos* por el conjunto de esos actores. 'Sólo así se puede lograr la estabilidad, la continuidad y la fuerza suficientes para impulsar los cambios necesarios.

## 5. El diseño de políticas

Para llevar adelante con éxito la estrategia propuesta será preciso que, por lo menos, las políticas que se diseñen respondan a las características y prioridades nacionales y se apoyen en consensos o acuerdos entre los principales actores sociales.

### *a) Características y prioridades.*

En los países de América Latina y el Caribe, las condiciones para la aplicación de la estrategia enunciada varían marcadamente. Luego, las políticas derivadas de ella también deberán adaptarse a la heterogénea realidad de la región.

Las prioridades y los énfasis serán distintos según las características, de los países, En consecuencia, las combinaciones de objetivos estratégicos (ciudadanía y competitividad), de metas de reforma institucional (integración y descentralización) y de criterios para la aplicación de las políticas (equidad y desempeño), tendrán que modificarse de acuerdo con ellos.

Un punto de partida para el diseño de estrategias nacionales podría ser la consideración de dos criterios: el perfil educacional de la población y los requerimientos del sistema productivo en materia de formación y conocimiento.



La estrategia propuesta intenta abrir un camino que permita a los países de América Latina y el Caribe avanzar hacia esa meta. La desigualdad y la heterogeneidad de las situaciones iniciales deberán tenerse presentes al evaluar la pertinencia de las propuestas de política para las distintas realidades nacionales, que se exponen en el capítulo siguiente.

El postulado central de ese capítulo es que los lineamientos de políticas allí definidos son válidos para todos los países, en tanto que las formas de aplicarlos y la secuencia que se siga al hacerlo pueden variar sustancialmente.

#### *b) Políticas de consenso nacional*

Las políticas destinadas a llevar a la práctica la estrategia educativa necesaria para una transformación productiva con equidad deben nacer de un amplio debate y contar con el apoyo activo de los principales actores sociales.

En efecto, si se desea aplicar una estrategia educacional orientada hacia la elevación de los niveles de competitividad internacional y de formación de los ciudadanos, toda la sociedad debe ser movilizadora tras ella.

Uno de los mayores obstáculos para emprender esa transformación educacional reside, precisamente, en la ausencia de consensos básicos. Mientras éstos no se creen y expresen en los planos intelectual, político y social, no será posible introducir grandes cambios en la orientación y el funcionamiento de los sistemas de educación.

Serán los diversos sistemas políticos, las tradiciones culturales y las circunstancias históricas los que determinarán las características de los consensos que se logren. El consenso no implica unanimidad ni acuerdo en los detalles de las medidas que se pretende impulsar, sino más bien una convergencia de voluntades en torno de los principios y orientaciones básicos de una estrategia y de las políticas fundamentales. Sobre todo, la noción de consenso supone, además, la generación de un clima político e intelectual propicio a la expresión de esa voluntad en el terreno de las decisiones y de la práctica. Es por eso que se contraponen a cualquier idea que pretenda sustituir la adopción de decisiones por un debate interminable en torno de las alternativas que siempre se presentan a la hora de decidir.

Los sistemas democráticos, como los de los países de la región, contemplan mecanismos que conducen de la deliberación a las decisiones y a la acción.

Para facilitar al trámite democrático de los importantes cambios que requieren los sistemas educativos, en primer lugar, los gobiernos deben impulsar iniciativas que conciten el asentimiento y la participación de los principales actores de la sociedad.

El consenso estratégico que se necesita debe ser *preciso* en cuanto a sus objetivos, *amplio* en su base de sustentación, y capaz de mantenerse durante el *tiempo* que sea necesario para introducir los cambios requeridos.

Para lograr las transformaciones deseadas no basta, en efecto, con convenios tácticos al interior del aparato del Estado ni con políticas que conciten un apoyo esporádico de los agentes sociales, sino que se debe llegar a acuerdos sobre objetivos estratégicos, reformas institucionales y criterios que orienten las políticas y su aplicación, referidos a los aspectos que se desea cambiar.

Estas concertaciones deben ser estables y mantenerse durante todo el tiempo que sea necesario para introducir los cambios propuestos. Una reforma profunda de la orientación



estratégica, del alcance sistémico y de las prácticas mediante las cuales se materializa el proceso educativo probablemente tarde por lo menos una década en producir efectos.

Es necesario, en consecuencia, que la nueva estrategia comprometa a la sociedad en su conjunto, para lo cual debe *ser* adoptada por los principales actores sociales/entre otros el gobierno, los partidos políticos, los empresarios, los sindicatos, las iglesias, las fuerzas armadas, las organizaciones comunitarias, los organismos no gubernamentales, los medios de comunicación y los maestros y alumnos, quienes en definitiva protagonizan el proceso de enseñanza y aprendizaje.

### *c) Carácter de las políticas propuestas*

Las políticas diseñadas de acuerdo con las especificidades nacionales y basadas en el consenso social se diferencian tanto de las que se impulsaron en la región en el pasado como de las que ahora se preconizan según lo que podría llamarse una 'visión radical de mercado'.

Las políticas que se habrán de aplicar en cada subsistema educativo-básico, secundario, superior, de capacitación y de ciencia y tecnología tienen una preocupación común/que es la "de orientar los cambios dentro de cada uno de ellos de manera, que se vinculen entre sí y con el sector productivo.

Luego, la óptica para el diseño de las políticas propuestas debe satisfacer, especialmente, estos tres 'requisitos: favorecer reformas institucionales en función de los objetivos estratégicos referidos a la ciudadanía y a la competitividad mediante la adopción de criterios de equidad y de desempeño; promover la interconexión de los subsistemas educativos, incluyendo sus niveles de capacitación y de ciencia y tecnología, y de todos ellos con el sector productivo.

El aporte institucional al cumplimiento de las tareas propuestas debería comprender el financiamiento necesario para materializar los cambios deseados en cada uno de los subsistemas educativos, así como para estrechar los vínculos entre ellos. En el pasado, la banca de desarrollo desempeñó un papel crucial en este sentido y, en alguna medida, simboliza una fase ' en que la prioridad se centraba en la expansión de la capacidad productiva y en la habilitación de nuevos sectores, principalmente mediante la creación de grandes empresas, públicas y privadas. Durante los años ochenta, esa banca de desarrollo se debilitó en términos de recursos y también de identidad, pero en la década de los noventa y de acuerdo con la estrategia propuesta, se le abre un nuevo espacio, ya que podría asumir tareas directamente relacionadas con el planteamiento de que la educación y la producción de conocimientos constituyen un eje de la transformación productiva con equidad. Específicamente, podría impulsar el establecimiento de mecanismos institucionales, en colaboración con el sector financiero privado, para apoyar la inversión en recursos humanos, el desarrollo científico-tecnológico y la expansión de la pequeña y mediana empresa, así como la creación de nexos entre los distintos subsistemas considerados.

"Con ello se contribuiría a cambiar progresivamente, una situación caracterizada en lo esencial por el aislamiento de cada subsistema educativo respecto de los demás y del conjunto en relación con el sector productivo, en la que las interrelaciones son, por lo tanto, intermitentes, unidimensionales o esporádicas, por otra en la que las vinculaciones entre los subsistemas y de ellos con el sector productivo sean múltiples (véase el gráfico V-I), como resultado de la estrategia cuyos lineamientos se describen a grandes rasgos en este documento.



En general, la progresividad del gasto en educación se debe a la elevada participación del quintil más bajo en la educación pública primaria y de los quintiles más bajos en la educación pública secundaria, lo que, a su vez, obedece a factores demográficos (mayor número de niños en los hogares pobres) y a la existencia de alternativas privadas, normalmente preferidas por los tramos superiores. En ese sentido, el potencial distributivo del gasto en educación dependerá del monto, tanto absoluto como relativo, destinado a la educación primaria y secundaria. Cabe hacer notar que los cuatro países en que el sector educación muestra mayor grado de progresividad destinan 76 % y 82% de los recursos de educación a la educación básica (véase el cuadro 8). La progresividad del sector salud varía según el tipo de acceso (geográfico y económico) a los servicios públicos de salud y depende también de la existencia de alternativas privadas para estos servicios. Por el contrario, la regresividad de los gastos en seguridad social se explica por la cobertura todavía limitada de este sistema en las economías consideradas (población ocupada/ocupación formal) y por la proporcionalidad entre ingresos y jubilaciones que caracteriza a los sistemas de seguridad social.

El potencial redistributivo del gasto social total en cada país dependerá, entonces, no solamente del monto total de los recursos, sino también de la composición de los gastos



Ahora bien, una evaluación del impacto del gasto social sobre la situación en materia de desigualdad y de pobreza precisa de un estudio más detallado sobre la evolución cualitativa del gasto social, particularmente en lo que se refiere a su incidencia distributiva.

La relación entre el gasto social y desigualdad y pobreza se establece a través de múltiples mecanismos, dependiendo del tipo de programas que financia el gasto social. En principio, es posible concebir al menos dos grandes canales a través de los cuales un mayor gasto social contribuye a reducir el nivel de desigualdad y pobreza. En primer lugar, los gastos sociales que toman la forma de subsidios monetarios o en especie contribuyen a incrementar directamente los beneficios de los hogares, ya sea a través de un aumento del nivel de ingresos o a través del acceso a un mayor número de servicios sociales. El efecto que en definitiva tengan estos gastos sobre la distribución del ingreso y la pobreza dependerá del grado de progresividad de los programas sociales, es decir, de la capacidad relativa de beneficiar a los grupos de menores ingresos. En segundo lugar, un mecanismo que opera en forma directa, se refiere al efecto que el gasto social ejerce, normalmente con cierto rezago, sobre la capacidad de incrementar el ingreso autónomo (básicamente remuneraciones) de los hogares más pobres. Generalmente, la capacidad del gasto social de mejorar la generación de ingresos autónomos se vincula, principalmente, a los programas que tienen carácter de inversión social.

La medición de estos efectos requiere, en el primer caso, de un análisis específico de incidencia del gasto en el ingreso de hogares, mientras que el efecto indirecto puede ser detectado plenamente sólo mediante estudios muy específicos.

Con respecto al efecto directo del gasto social sobre la desigualdad, una evaluación del rol redistributivo del gasto social requiere, a su vez, de un análisis comparativo de la distribución del ingreso autónomo y del ingreso efectivo, esto es, del ingreso autónomo corregido por las transferencias monetarias y no monetarias otorgadas por el Gobierno. La falta de sistemas de información adecuados, y las limitaciones de las encuestas disponibles en los diversos países constituyen en la actualidad la principal restricción para llevar a cabo esta clase de estudios en la región. Sin embargo, en algunos países -que normalmente coinciden con los que asignan mayor prioridad al gasto social- se han realizado estudios acerca del impacto redistributivo del gasto social o sobre programas sociales específicos. Sobre la base de los estudios, a continuación se presenta una evaluación del potencial distributivo y del grado de focalización del gasto social y su posible evolución en el tiempo.

## B. INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL GASTO SOCIAL

### 1. Progresividad y focalización del gasto social

En esta subsección se presentan los estudios sobre incidencia del gasto social realizados en seis países de América Latina al comienzo o al final del período-analizado en este trabajo. Sobre la base de encuesta de ingresos y gastos familiares, con diferente grado de cobertura y especificidad, estos estudios intentan detectar el porcentaje de usuarios pertenecientes a los distintos tramos de ingresos que acceden a los servicios sociales proveídos por el Estado. En una segunda instancia, estos estudios asignan los gastos sociales a cada tramo, ya sean beneficios monetarios o en especie- de acuerdo a la utilización de los servicios por tramo de ingresos. Por ejemplo, el gasto en educación pública se asigna por quintil de ingresos, en función del porcentaje de la población estudiantil que representa cada quintil en el universo de estudiantes que asisten a las escuelas públicas. De este modo, es posible detectar aquella



combinación sectorial e intrasectorial de gastos que parece *ser* más redistributiva, así como en aquellos países en los cuales parece darse esta combinación.

El impacto distributivo del gasto social depende en primer lugar del nivel total de gasto social, ya que, a mayor nivel del gasto social, mayor será el incremento del ingreso en cada tramo correspondiendo una proporción mayor del ingreso autónomo a los tramos inferiores que a los superiores. En segundo lugar, el potencial redistributivo del gasto social depende de su composición sectorial e intrasectorial y del grado de progresividad de cada subsector. El grado de progresividad de un subsector depende, a su vez, tanto del diseño específico de cada servicio como de factores demográficos, geográficos, etcétera, en la medida en que estos factores modifican el acceso efectivo al servicio de la población perteneciente a los diferentes tramos. Una visión más completa del impacto redistributivo de un programa social debería tomar en cuenta también la naturaleza de su financiamiento; en otras palabras, se debería analizar la distribución por tramos de los aportes provisionales, los impuestos y otros tipos de coparticipación. Sin embargo, los estudios considerados se concentran en el impacto del gasto independientemente de su fuente de financiamiento.

Los estudios disponibles permiten detectar el carácter progresivo o regresivo de una estructura de gastos al observar la evolución del porcentaje de gasto del sector o subsector asignado por tramo. Si al pasar de los tramos de ingresos inferiores a los superiores el porcentaje de gasto decae (-1 índice de Gini calculado sobre la base de la distribución de gastos 0), se considera que el impacto del gasto social es progresivo. Si, por el contrario, el porcentaje de gasto crece (0 índice de Gini 1), la distribución del gasto es regresiva. Sin embargo, es necesario tener cuidado con este indicador, cuando el gasto social presenta una estructura regresiva. En efecto, un gasto con una estructura regresiva puede tener un efecto progresivo sobre la distribución del ingreso si la distribución del ingreso autónomo es aun más regresiva, o un efecto neutro si la estructura del gasto social reproduce la distribución del ingreso. Por esta razón, es conveniente disponer de una distribución del ingreso autónomo para poder medir con más exactitud el impacto del gasto social (véase el cuadro 18). De todos modos, a pesar de las limitaciones señaladas, el indicador presentado resulta ser un criterio operativo útil.

En el cuadro 16, al comparar los estudios, se destaca que en todos los países-considerados, excepto Bolivia, el sector que muestra la estructura más progresiva de gastos es el sector salud (generalmente considerado sin el gasto en salud que se realiza a través del sistema de seguridad social), dando origen a un coeficiente de Gini que fluctúa entre -0.32 y 0.12, según el país. El sector que le sigue en cuanto a progresividad es educación, cuyo coeficiente de Gini fluctúa entre -0.18 y 0. Naturalmente, el sector asistencia social también debería mostrar una estructura progresiva; sin embargo, solamente en el caso de Chile ha podido ser separado este componente del gasto mostrado en seguridad social. Por el contrario, los gastos en seguridad social y vivienda (excepto en Argentina para el caso de la vivienda) aparecen distribuidos regresivamente, alcanzando para la seguridad social coeficiente de Gini que fluctúa entre 0.17 y 0.41.

19 Para un análisis de los determinantes del impacto del gasto social en los ingresos de un determinado decil Véase el apéndice I.

20 Para una definición del índice de Gini, véase el apéndice I.

21 Comparación que se efectúa a pesar de los numerosos problemas de comparabilidad entre estudios debido a los distintos enfoques metodológicos, en particular en relación con el proceso de valorización y la asignación por tramo de los beneficios. (Para una revisión de las limitaciones de comparabilidad entre

prioridad otorgada al restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos. Esto implicó, una reducción generalizada del gasto social en la región y, en algunos casos la postergación de reformas destinadas a mejorar la eficiencia de la gestión pública en el área social.

La crisis y los posteriores procesos de ajuste estructural implementados durante los años Ochenta agravaron la situación de pobreza en América Latina, como se observa en el cuadro 15, aumentando en la región el porcentaje de la población en condición de pobreza de 41 % en el año 1980 a 46% en 1990. Asimismo, la situación distributiva sufrió un retroceso en la mayoría de los países de la región durante este período debido principalmente al deterioro de los ingresos de los hogares pertenecientes a los cuartiles inferiores. En efecto, como se ilustra en el cuadro 15, el panorama distributivo en 1990 muestra un mayor nivel de desigualdad respecto del año 1980 en todos los países, con la excepción de Colombia, Costa Rica y Uruguay, país este último donde el problema distributivo no es serio en el contexto latinoamericano.

Del cuadro 15 se desprende que el gasto social no parece haber contribuido a compensar el proceso de deterioro de la situación distributiva y de la pobreza en un número importante de países. En efecto, tanto en Argentina como en Chile, México, Venezuela y posiblemente en Bolivia y Perú junto con una agudización de la desigualdad y la pobreza, se observa una reducción del gasto social, empeorando aún más la situación de la población más vulnerable.

**Gráfico 6: GASTO SOCIAL, POBREZA Y DESIGUALDAD  
(GS/PIB y GS/gasto público total, promedio 1980-1991)**

**Prioridad macroeconómica.**

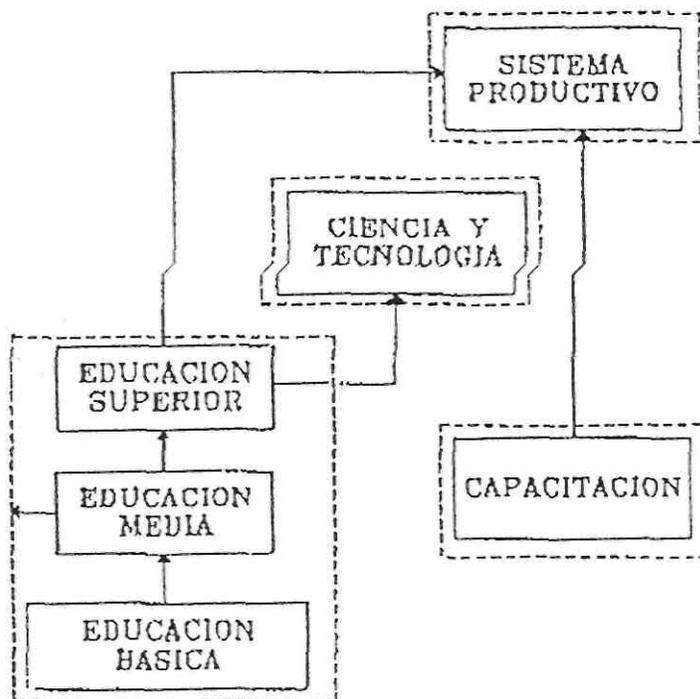
CUADRO 15: AMÉRICA LATINA: DESIGUALDAD Y GASTO SOCIAL

	Gasto social real per cápita (Dólares de 1985)		Nivel de Desigualdad con respecto a Latinoamérica	Gasto social con Respecto a Latinoamérica		Nivel de Pobreza con respecto a Latinoamérica		
	1980	1990		1960	1990	1980	1980	1990
Argentina	> baja	media	< alto	alto	>	baja	media	
Bolivia	...	...	< bajo	bajo	...	...	alta	
Brasil	> alta	alta	> medio	medio	>	alta	alta	
Chile	> media	media	< alto	alto	...	...	alta	
Colombia	< alta	media	> bajo	medio	=	alta	alta	
Costa Rica	= baja	baja	< alto	alto	>	media	media	
Ecuador	...	...	< medio	medio	...	...	...	
México	> media	alta	< medio	medio	>	media	media	
Perú	...	...	< bajo	bajo	>	alta	alta	
Uruguay	= baja	baja	> alto	alto	>	baja	baja	
Venezuela	> baja	baja	< alto	alto	>	media	alta	

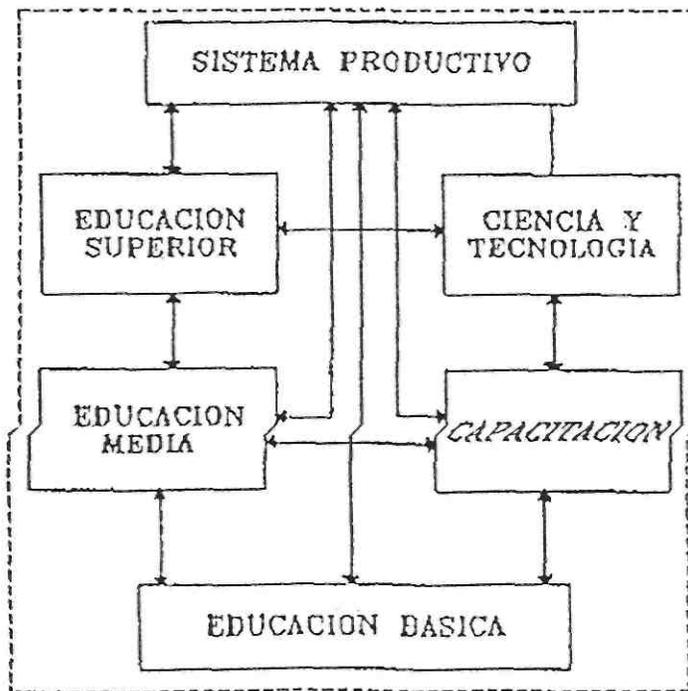
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Panorama social de América Latina, Edición 1993 (LC/G.1.768), Santiago de Chile, 1993, e Información oficial de los países.

Pobreza baja: menos del 20% de la población. Pobreza media: entre el 20 y al 30% de la población. Pobreza allá: sobre el 30% de la población total.

Gráfico V-1  
SITUACION ACTUAL



SITUACION PROPUESTA





### III. GASTO SOCIAL Y EQUIDAD\*

#### CEPAL

#### A. GASTO SOCIAL, POBREZA Y DESIGUALDAD.

Con la desreglamentación de los mercados y la reducción del sector público, los gobiernos de América Latina han ido quedando crecientemente desprovistos de instrumentos redistributivos. El gasto social constituye en la actualidad uno de los mecanismos más importantes de distribución de ingresos que permite a los gobiernos reducir la pobreza y amortiguar las desigualdades que resultan tanto de los factores estructurales como de las fluctuaciones de las variables macroeconómicas en el corto plazo.

Con el objeto de evaluar, desde una perspectiva del gasto social, la prioridad otorgada a la política social a partir de la situación de pobreza y desigualdad que afectaba a la región a comienzos de la década de 1980, en el gráfico 6 se establece una relación entre el nivel medio del gasto social durante la década, medido tanto en relación con el PIB como en relación con el gasto público total con los niveles de pobreza y desigualdad existentes a comienzos de los años ochenta.

En una sociedad solidaria, cabe esperar a mayor pobreza y mayor desigualdad se otorgue al gasto social una mayor prioridad macroeconómica, así como una mayor prioridad fiscal. En circunstancias de restricciones económicas, los recursos públicos tienden a ser asignados a resolver los problemas que se consideran prioritarios para una sociedad y, sólo una vez que se han resuelto esos problemas, se comienza a destinar una mayor proporción del gasto público a las áreas no prioritarias. De lo anterior se desprende que en una sociedad en que la política social es prioritaria, el gasto social debiera crecer a medida que las restricciones económicas y el nivel de pobreza son mayores. Si la relación anterior no es observada, entonces se puede concluir que la política social no es prioritaria sino residual, asumiendo el gasto social -expresión financiera de la política social- un rol de ajuste en situaciones restrictivas.

En el gráfico 6 se observa que en América Latina ha tendido a predominar una correlación negativa entre las variables pobreza y desigualdad y los indicadores de prioridad macroeconómica y fiscal del gasto social durante los años ochenta, lo que sugiere que éste no ha sido un elemento prioritario de la política pública en la región. En efecto, solamente en el caso de Chile -país con niveles relativamente altos de pobreza y desigualdad en el contexto latinoamericano, se observa una prioridad macroeconómica y fiscal alta del gasto social durante los años ochenta. Por el contrario, ninguno de los países con niveles altos de pobreza y desigualdad a comienzos (Bolivia, Perú, Paraguay y Colombia) exhibió niveles de gasto social significativos como proporción del PIB o del gasto público agregado.

En síntesis, el nivel de gasto social durante los años ochenta y la baja prioridad social reflejaron en gran medida las restricciones que enfrentaron las economías de la región y la

\* Capítulo III del cuaderno de CEPAL N° 73, "El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo." Santiago, Chile, 1994. El presente estudio fue preparado por R. Cominelti, consultora, y E. Di Gropello, economista, de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL.

\* No se califica el caso de Brasil, que mostraba indicadores altos de pobreza y desigualdad, debido a subestimación de los gastos sociales del sector público.



sociales, así como de los determinantes del grado de progresividad de cada uno de los sectores. La estructura del gasto social parece ser levemente regresiva en Argentina y Uruguay y regresiva en Chile, debido, en gran parte, a la significativa participación de la seguridad social en el gasto social. Sin embargo, debido a la desigual distribución del ingreso en estos países, el impacto total del gasto social en la distribución del ingreso resulta de todos modos redistributivo. En Costa Rica, la parte de seguridad social es más baja, pero la escasa progresividad que muestran los gastos en educación y salud en este país que representan el 80% del gasto social en 1980-1981 provoca también que la distribución del gasto social total sea levemente regresiva. En todos los países considerados, incluso en Colombia y Bolivia, y particularmente en Chile, al excluirla seguridad social, la estructura distributiva de los gastos sociales es levemente progresiva. En relación con este resultado, aparece más relevante el debate respecto de la incorporación del componente de jubilaciones y pensiones no asistenciales en el gasto social, resultando más pertinente el estudio sobre el impacto redistributivo del gasto basado en el concepto de gasto fiscal social. Por otra parte, como ya se ha mencionado, si se utiliza el gasto público social debería incorporarse el impacto distributivo de su financiamiento, lo que tendería a neutralizar la regresividad de los programas con coparticipación.

En suma, sobre la base de las consideraciones emanadas a lo largo de este estudio, el gasto en educación primaria y secundaria y en salud pública no representa solamente un gasto en capital humano que contribuye a igualar oportunidades en el tiempo, sino que también muestra un potencial distributivo en el corto plazo. Sin embargo, la evidencia muestra también que existe un espacio para mejorar el grado de progresividad de programas aparentemente poco redistributivos, pero que son a la vez necesarios o que muestran potencialidades interesantes a largo plazo, a través de su rediseño, como por ejemplo facilitar el acceso de los tramos inferiores a los servicios. Las diferencias en los coeficientes de Gini, fin el sector seguridad social entre países muestra que, a través de los rediseño de los sistemas de seguridad social, tal vez sea posible reducir el grado de regresividad que caracteriza al gasto en este sector.

Los estudios de incidencia presentados según la metodología expuesta permiten también elaborar índices de focalización del gasto social en poblaciones objetivo, los que indican la prioridad otorgada a grupos específicos en la asignación del gasto social. Cabe hacer notar, sin embargo, que este índice es aplicado a cada sector independientemente de que este represente programas concebidos de manera focalizada que tengan más bien una aspiración universal. Para los programas focalizados, este indicador permite evaluar si efectivamente se está consiguiendo ese objetivo y, por otra parte, para los programas universales, permite captar el grado de focalización en una determinada población, lo que se produce en la práctica como resultado de factores demográficos u otros factores que provocan, de manera natural, la exclusión de otros grupos de la población. De allí que resulta interesante evaluar el grado de focalización del gasto social total, a partir de un índice específico.

En el cuadro 16 figuran las estimaciones de los índices de focalización calculados para cinco de los seis países, y para una población objetivo definida como población pobre en el período en que se realizó el estudio. En este sentido, lo que se mide a través de estos índices representa más bien una estimación del sesgo "Pro o anti pobre" del gasto social en los distintos sectores. Si se define, arbitrariamente, un gasto focalizado como aquel que genera un índice



de focalización superior o igual a 1.5, esto es, si la parte del gasto social que llega al tramo objetivo representa al menos 50% más que lo que este tramo representa en la población global, los dos únicos sectores donde se detecta efectivamente un sesgo pro pobre significativo son, con excepción de Bolivia, educación primaria y salud pública. Llama la atención que uno de los sectores concebidos para ser focalizados, como es el sector asistencia social en Chile, exhibe un índice de focalización relativamente bajo respecto de su objetivo inicial. En particular, no parece razonable que el 12% del gasto social de un programa pensado para ser focalizado en la población pobre, sea captado por el quintil superior. En general, de acuerdo con este criterio, solamente en Uruguay el gasto social total (excluida la seguridad social) parece tener un sesgo pro pobre significativo, mostrado en un índice igual a 2.0.

Cabe destacar, sin embargo, que en este ejercicio no se han considerado una serie de programas sociales, normalmente focalizados a priori, que por lo general se registran en el sector *Otros*. En Chile, por ejemplo, se han creado diversos programas para grupos específicos de la población (mujeres, jóvenes, microempresarios, etcétera) que se caracterizan por tener un fuerte impacto sobre los estratos pobres. Si bien en términos cuantitativos estos programas no son muy significativos (en 1993 el sector *Otros* representaba aproximadamente el 10% del gasto social) y en consecuencia el grado de progresividad del gasto social total probablemente no se vea muy afectado por la presencia de estos nuevos programas, en términos cualitativos constituyen experiencias interesantes porque operan especialmente en la erradicación de las causas principales de la pobreza, a través de la igualación de oportunidades. En Bolivia, así como en otros países de la región, también se han venido estableciendo de manera progresiva diversos fondos y programas que apuntan a beneficiar a la población vulnerable.

## 2. Evolución del potencial redistributivo del gasto social

En el cuadro 17 se presentan algunos elementos que permiten, mediante un ejercicio muy simple, deducirlo que parece haber ocurrido en algunos países de la región respecto del cambio en el potencial redistributivo y en la focalización del gasto social hacia la población pobre durante la década de 1980 y los primeros años de los noventa. Las dos últimas columnas del cuadro muestran las apreciaciones sobre la probable evolución del cambio en la progresividad y en la focalización del gasto social, tomando en cuenta la información recogida en el análisis realizado a lo largo de todo este estudio y reseñado en el mismo cuadro (cambio en la estructura sectorial del gasto,- evolución del gasto social real per cápita y grado de progresividad y focalización del gasto total y sectorial), y considerando también, información externa que aportan otros estudios elaborados sobre la base de encuestas hogares diferentes a los estudios considerados en la elaboración del cuadro 16. Entre estos estudios cabe mencionar los relativos al cambio en la asignación intrasectorial del gasto, las reformas sociales que han generado cambios en el acceso a los servicios, y el impacto de los factores demográficos.

Sobre la base de este ejercicio básico, en primer lugar es posible afirmar que el cambio en la estructura sectorial del gasto no ha sido favorable al aumento de la progresividad del gasto social, puesto que en todos los países ha sido el componente de seguridad social -que se caracteriza por su regresividad el que ha elevado, con distinta intensidad, su participación en el gasto social a lo largo de los años ochenta, mientras que normalmente se redujo la participación del sector educación. Sin embargo, en lo que se refiere a la evolución del nivel de gasto social real en algunos de los países, como en Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, los valores a fines del período tienden a asemejarse a los del comienzo en la década, e incluso en algunos casos han sido superiores. En ese sentido, para estos países la evolución del gasto social real per cápita ha permitido la recuperación y, en algunos casos, el aumento del gasto social real en sectores que se caracterizan *por* su relativa progresividad compensando

en los casos de Chile y Colombia, el efecto de la reducción de la participación del sector educación, parece haber sido compensado también por un relativo aumento de la progresividad como resultado de un cambio intrasectorial a favor de la educación básica (véase el cuadro • A.II.15).

En síntesis, en los casos de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, no existen elementos suficientes como para pensar que hayan ocurrido cambios-significativos en el impacto-redistributivo y en el grado de focalización del gasto social durante los años ochenta y principios de la década de 1990. Por el contrario, en los casos de Argentina y Bolivia, la desfavorable evolución de la estructura sectorial del gasto se vio reforzada por la caída del gasto social per. cápita, por lo que parece existir evidencia de un probable deterioro en el potencial redistributivo de su gasto social, así como en el gasto de focalización hacia los pobres, a pesar de que en Argentina la variación intrasectorial del gasto en educación promovió su progresividad (véase el cuadro A.11.15). Lo anterior no significa, sin embargo, que no haya existido en esos países una preocupación por mejorar la calidad y el grado de focalización del gasto social.

CUADRO 17: EVOLUCIÓN DEL IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL

	Grado de progresividad del gasto social	Presencia de sesgo pro pobre		Variación en la composición sectorial del gasto social	Comparación con nivel de gasto social real per cápita	Cambio en la progresividad y focalización según otros estudios	Evolución del impacto redistributivo del gasto social'	Cambio en el grado de focalización
		GST	Sector					
Argentina	Levemente regresivo	No	Educación primaria y salud	Educación Salud	<	Educación y Salud	4	4
Bolivia	Levemente progresivo (GS s/SS)	No	-	Educación Salud	<		4	4
Chile	Regresivo	No	Educación primaria y salud	Educación Salud	-	Se mantiene en general	Estable	Estable
Colombia	Progresivo (GS s/SS)	No	Educación primaria	Educación Salud	>	Educación y se mantiene en salud	Estable	Estable
Costa Rica	Levemente regresivo	No	Educación primaria y salud	Educación Salud	>		Estable	Estable
Uruguay	Levemente regresivo	Si (sin SS)	Educación primaria y salud	Educación Salud	>	Se mantiene en general	Estable	Estable

Fuente: Elaborado sobre la base de información oficial; M.C. Vargas de Flood y M. Harriague. "Medición del gasto público social", Documento de taller, N° 1, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junio de 1993; H. de Petrei, "Gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países", serie de Documentos ECIEL, N° 6, Río de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos sobre la Integración Económica



Para tener una idea clara de la evolución del impacto del gasto social sobre la desigualdad idealmente se debería realizar un ejercicio comparativo en el tiempo, tanto en la distribución de ingreso autónomo como en la distribución del ingreso efectivo. En el cuadro 18 se ilustra un ejemplo de este ejercicio para el caso de Uruguay, considerando el período 1982 y 1989,

Los resultados del cuadro 18 comprueban las apreciaciones realizadas sobre el caso de Uruguay acerca de la evolución del grado de progresividad del gasto social. En efecto, las diferencias de los coeficientes de Gini permiten apreciar que el impacto distributivo del gasto social prácticamente no se vio alterado, aunque se observa que el leve deterioro en la distribución del ingreso autónomo fue superior al calculado sobre la base del ingreso efectivo, entre 1982 y 1989. Ello se explica porque en 1989 el gasto social mejora la distribución del ingreso en un porcentaje algo superior a como lo hacía en 1982 (la diferencia en los coeficientes de Gini al incorporar los subsidios monetarios y no monetarios aumenta en un porcentaje mínimo, con un 21.5% en 1989 respecto de 21.2% en 1982).

Desde un punto de vista estático, los resultados permiten también verificar que una estructura levemente regresiva de gasto social como en Uruguay (véase el cuadro 16) tiene de todos modos un impacto distributivo importante sobre la distribución del ingreso cuando ella es más regresiva (el coeficiente de Gini del gasto social en 1989 alcanzaba a 0.032, mientras que el coeficiente de Gini del ingreso autónomo en ese mismo año era de 0.38).

Por otra parte, no se debe olvidar el impacto de los programas sociales sobre los niveles de ingreso absolutos de los hogares más pobres. Independientemente de su grado de progresividad, algunos programas pueden tener un impacto significativo sobre el nivel de ingreso autónomo de los deciles inferiores (véase el recuadro 3).

Estas últimas consideraciones permiten destacar que existe un gran espacio en el manejo del gasto social para conseguir el objetivo último de la política social: mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables y la distribución del ingreso. Además, es necesario recordar que la existencia de un efecto indirecto del gasto social que actúa sobre la capacidad de generación de ingresos autónomos de la población vulnerable aumenta la progresividad del gasto en una perspectiva dinámica, ampliando aún más el espacio de la política social para reducir la desigualdad y la pobreza.

En síntesis, como se ha venido señalando, existe un amplio campo de acción de la política pública en el área social para mejorar la situación de la población más vulnerable. Entre los instrumentos o medidas de política social se incluyen el incremento del volumen del gasto social, la reasignación sectorial e intrasectorial del gasto, el rediseño de los programas sociales existentes y la incorporación de un mayor número de programas que beneficien directamente a la población vulnerable y que complementen los programas universales existentes.

#### RECUADRO 3 IMPACTO DEL GASTO SOCIAL SOBRE LOS INGRESOS AUTÓNOMOS DE LOS HOGARES

Existen programas que por naturaleza más bien universal tienen un grado de progresividad poco significativa. Sin embargo, el monto de los recursos traspasados a través de subsidios monetarios o no monetarios puede impactar de manera importante el nivel de ingreso de los hogares con ingresos bajos.

En Chile el subsidio monetario "asignación familiar", que consiste en un monto fijo de dinero por carga familiar del empleado, por ser de carácter universal tiene un grado de progresividad leve (Gini = -0.09). Sin embargo, para el primer decil, el subsidio significa que incrementa su ingreso autónomo en un 4.15%, lo que contrasta con la baja incidencia de este subsidio en los ingresos de los deciles superiores (0.15% en el decil más alto). Asimismo, dentro de los subsidios no monetarios, el gasto en educación que aparece con un grado de progresividad no muy importante (Gini = -0.12), representa para el primer decil un incremento de más del 50% en sus niveles de ingresos absolutos, contrastando con el impacto del 1% para el decil superior.



### Impacto del gasto social sobre los ingresos autónomos según decil (Chile, 1990)

	Subsidios monetarios			Subsidios no monetarios		
	Ingreso autónomo	Asignación familiar	Total	Educación	Salud	Vivienda
1	100	4.15	11.26	54.0	27.9.	14.7
2	100	4.05	6.72	24.1	9.2	5.0
3	100	3.40	4.99	14.5	6.3	4.5
4	100	2.30	3.43	10.1	3.7,	3.4;
5	100	1.99	3.02	8.5	2.7	2.5
6	100	1.31	1.83	6.4	1.6	1.9
7	100	1.06	1.44	4.9	1.1	1.6
8	100	0.68	0.84	5.3	0.7	1.3
9	100	0.44	0.49	4.0	0.4	0.6
10	100	0.15	0.17	1.0	0.1	0.2

Fuente : Mujica Patricio y Osvaldo Larrañaga, "Social policies and income distribution in Chile", Government Spending and Income Distribution in Latin America, R. Hausman y R. Rigobón (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Instituto de Estudios Superiores de Administración. 1992.



## BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Oscar (1994), "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste", *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G. 1824-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arellano, José Pablo (1981), *El gasto público social y sus beneficiarios en América Latina*, serie Colección Estudios CIEPLAN, N° 58, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Banco Central del Ecuador (1993), *Cuentas Nacionales del Ecuador, 1969-1992*, Documento de trabajo, N° 16, Quito, División Técnica.
- Banco Central de Reserva del Perú (1993), *Estrategias de alivio de/a pobreza*. Documento de Trabajo, N°2. Lima, abril.
- Banco Mundial (1987), Chile: *Adjustment and Recovery*, World Bank Report, N° 6726-CH, Washington, D.C. diciembre.
- (1988a), *Informe sobre el desarrollo mundial. 1988*. Washington, D.C., Oxford University Press.
- (1988b), *Brasil. Public Spending on Social Programs: Issues and Options*, World Bank Report. N° 7086-BR, Washington, D.C., mayo.
- (1990a), *Informe sobre el desarrollo mundial. 1990. Pobreza*. Washington, D.C., Oxford University Press.
- (1990b), *Ecuador: estrategia del sector social para los noventa*. World Bank Report, N° 8935-EC, Washington, D.C., noviembre.
- (1992), *Bolivia: Public Sector Investment Program Review*. World Bank Report. N° 11124-BO, Washington, D.C., octubre".
- (1993a), *Ecuador Public Expenditure Review: Changing the Role of the State*. World Bank Report, N° 10541-EC, Washington, D.C., agosto.
- (1993b), *Human Resources in Latin America and the Caribbean. Priorities and Action*. Washington. D.C., enero.
- Barbeito, Alberto (1991), "El gasto público social en la Argentina", CIEPP.
- Behrman, Jere R. (1993), "Inversión en recursos humanos", *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1993*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre.
- Cabezas, Mabel (1988), *Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-86*. Serie Notas técnicas, N° 114, Santiago de Chile. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) mayo.
- Carciofi, Ricardo y Luis Beccaria (1993) "Provisión y regulación pública en los sectores sociales. Lecciones de la experiencia latinoamericana en la década del ochenta", documento presentado al taller CEPAL/UNICEF sobre reformas de políticas públicas y gasto social, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990), *El gasto público social en América del Sur en los años ochenta: un análisis introductorio* (LC/R.961), Santiago de Chile, diciembre.
- (1991). *Panorama social de América Latina*. Edición 1991 (LC/G.1688). Santiago de Chile, octubre.
- (1992), *Gasto social y equidad en América Latina* (LC/R1235), Santiago de Chile, diciembre.
- (1993), *Panorama social de América Latina*. Edición 1993 (LC/G. 1768), Santiago de Chile, septiembre.
- Cominetti, Rossella (1994), *Gasto Social y ajuste fiscal en América Latina*. Serie Reformas de políticas públicas, N° 20 (LC/L.819), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cornia, Giovanni Andrea, R. Jolly y F. Stewart (1987), *Adjustment with a Human Face Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Vol. 1, Nueva York, Oxford University Press.
- Di Gropello, Emanuela (1994), "Reseña de estudios sobre incidencia fiscal: aspectos metodológicos", documento presentado al sexto Seminario Regional de Política Fiscal, Estabilización y Ajuste. Santiago de Chile, enero.
- Diéguez, H., J. Llach y A. Petrecolla (1988), *Evaluación de la eficiencia y la equidad del gasto público en los sectores sociales*. Buenos Aires, Ministerio de Economía. -
- (1991), *El gasto público social*. 2 Vols., Buenos Aires. Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Alimentación de los Servicios Sociales (PRONATASS) / instituto Torcuato di Tella.
- Dirección de Presupuesto (1993). *Estadísticas de las finanzas públicas. 1989-1992*, Santiago de Chile; Ministerio de Hacienda, junio.



- Ebel, Beth (1991), *Patterns of Government Expenditure in Developing Countries During the 1980s: The Impact on Social Services*, serie Innocent Occasional Papers, N° 18, Florencia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio.
- FEDESARROLLO (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) (1993a), "Gasto público en salud y distribución de subsidios en Colombia", *Estudio de incidencia del gasto público social (Informe preliminar)*. Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, junio.
- (1993b), "Gasto público en educación y distribución de subsidios en Colombia", *Estudio de incidencia del gasto público social (Informe preliminar)*, Santa Fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación. Junio.
- (1993c), *Coyuntura social*, N° 8, Santa Fe de Bogotá, agosto.
- Figuroa, Adolfo (1992), "Social Policy and Economic Adjustment in Perú", documento presentado a The Brookings Institution and Inter-American Dialogue's Conference on Poverty and Inequality in Latin America", Washington, D.C. 16 y 17 de julio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional), *Government Finance Statistics yearbook*. Washington, D.C. Varios años.
- (1986), *Manual on Government Finance Statistics*, Washington, D C
- Friedmann, S., N. Lustig y A. Legovini (1992). "Social Spending and Food Subsidies during Adjustment in México", documento presentado a "The Brookings Institution and Inter-American Dialogue's Conference on Poverty and Inequality in Latin America", Washington, D.C., 16 y 17 de julio
- Galarza, Elsa y Bruno Seminario (1993), *Evolución de la economía peruana. Informe de coyuntura: primer semestre 1993*, Lima. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP).
- Giral-Bosca. J. y H. Davrieux (1993), *Uruguay. Poverty Assessment. Public Social Expenditures and the impact on the Income Distribution*, serie World Bank Report. N° 9663-UR, Washington, D.C, mayo.,
- Grosh, Margareth (1990), *Social Spending in Latin America. The Story of the 1980*, serie World Bank Discussion Papers. N° 106. Washington. D.C.
- Haindl, E. E. Budinich. Irrarázaval (1989), *Gasto social efectivo: un instrumento para la superación definitiva de la pobreza crítica*, Santiago de Chile, Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN)
- Heller, Peter y Jack Diamond (1990), *International Comparisons of Government Expenditure Revisited The Developing Countries. 1975-1986*, serie Occasional Paper, N° 69, Fondo Monetario Internacional (FMI). Washington, D.C, abril.
- Infante, Ricardo (comp.) (1993). *Deuda social. Desafío de la equidad*. Santiago de Chile. Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Irrarázaval, Ignacio (1993), "Estudio sobre el impacto redistribuido del gasto social en Latinoamérica: una revisión metodológica". Documento de taller, N° 4, Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo, Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD/Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junio.
- Krause-Junk, Gerold y Regina Müller (1994), *Fiscal decentralization in selected industrial countries*, serie Política fiscal, N° 48 (LC/L.797), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Larrañaga, Osvaldo (1990). *El déficit del sector público y la política fiscal en Chile. 1978-1987*, serie Política fiscal, N° 4 (LC/L.563). Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1994), *Gasto social en Chile: incidencia distributiva e incentivos laborales*, serie Investigación. N° 76. Santiago de Chile, Programa Postgrado de Economía IIADES/Georgetown University.
- Llach, J. (coord.) (1990). *El gasto público social*. Buenos Aires. Instituto Torcuato de Tella.
- Lo Vuolo, Rubén (1992), "Maduración, crisis y tendencias de reforma del sistema de políticas sociales en Argentina", documento presentado al Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública, Santiago de Chile, 3 al 5 de agosto.
- Lustig, Nora (1991), "México: The social impact of adjustment". Documento presentado al "Workshops on Macroeconomic Crises, Policy Reform and the Poor in Latin America.". Cali. Colombia, 1 al 4 de octubre.
- Macedo, José R. y F. Piola (1993), "Consolidación del gasto público social en Brasil", Documento de taller. N° 6. Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).



- Chile, Corporación de investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Marshall, Jorge y Klaus Shmidt-Hebbel (1989), *América Latina: la política fiscal de los años ochenta*, serie Política fiscal, N° 2 (LC/L.490), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Meerman, Jacob (1979), *Public Expenditure in Malasia. Who Benefits and Why*. A World Bank Research Publication, Nueva York, Oxford University Press.
- Melgar, Alicia (1991), "Gasto público social en el Uruguay", Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), noviembre.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991), "La seguridad social en América Latina", *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1991*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1990), "Programas sociales: su impacto en los hogares chilenos, CASEN 1990", *Encuesta CASEN 1990*, tomo II. Santiago de Chile.
- (1992), *Población, educación, vivienda, salud, empleo y pobreza CASEN 1990*, Santiago de Chile
- Morales, Rolando (1992), *Índices de desarrollo humano para Bolivia. El financiamiento del gasto social*. La Paz, informe elaborado por CIESS-ECONOMETRICA SRL por encargo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), marzo.
- Mostajo, Rossana (1993), "Comportamiento del gasto social en los 80: ¿Pro o contracíclico?", documentado presentado al Taller CEPAL/UNICEF sobre reformas de las políticas públicas y gasto social, Santiago de Chile, 14 y 15 de junio.
- Mujica, Patricio y Osvaldo Larrañaga (1992), "Social policies and income distribution in Chile", *Government Spending and Income Distribution in Latin America*, R. Hausman y R. Rigobón (comps.), Washington. D.C... Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/ Instituto de Estudios Superiores de Administración.
- Müller y Asociados editores (1994), *Estadísticas socio-económicas, 1993*. La Paz, enero.
- Núñez, Nelly (1992), "El gasto social del estado, 1980-1992. Análisis complementario para la actualización del Plan Nacional de Acción por la Infancia de la República del Paraguay. Documento preliminar". Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- OCDE (Organización de Cooperación de Desarrollo Económicos) (1991), *Social Expenditure 1960-1990. Problems of Growth and Control*. París.
- Petrei, H. (1987), *Gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina*. Río de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL).
- Pfeffermann, Guy (1987), *Public Expenditure in Latin America. Effects on Poverty*. Serie World Bank Discussion Papers, N° 5, Washington, D.C, Banco Mundial.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1991), *Informe sobre el desarrollo humano, 1991*, Nueva York. Oxford University Press.
- Raczynski, D. y R. Cominetti (1994), *La política social en Chile: panorama de sus reformas*, serie Reformas de política pública, N° 19 (LC/814), Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santana. I. y M. Rathe (1992). *El impacto distributivo de la gestión fiscal en/a República Dominicana*, serie Documentos de trabajo, N° 107, Washington. D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Schkolnik, M. y J. Bonnefoy (1994), "Una propuesta de tipología de las políticas sociales en Chile", documento de trabajo, Santiago de Chile, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio.
- Schulthess, W. (1989), "Subsidios otorgados por el Estado a través de los gastos sociales y la distribución del ingreso", *Estudios*. Córdoba. Fundación Mediterránea.
- Selowsky, Marcelo (1979). *Who Benefits from Government Expenditure? A Case Study of Colombia*, A World Bank Research Publication. Nueva York, Oxford University Press.
- Sojo, Ana, (1994), "La política social selectiva de la región visitada" Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (no publicado).
- Tait. Alan y Peter Heller (1982). *International Comparisons of Government Expenditure*. Washington, D.C. Fondo Monetario Internacional (FMI), abril.
- Turvey, R. y otros (1989), *Consumer Price Indices*. An Manual. Ginebra. Organización Internacional de Trabajo (OIT).
- UDAPSO (Unidad de Análisis de Políticas Sociales) (1993). *Indicadores sociales*. La Paz. Ministerio de Planeamiento y Coordinación, septiembre.



- (1994), *El gasto y la inversión pública en el área social. Periodo 1986-1994*. La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1992), *Gasto social en México: estructuras y focalización*.
- Urquiola, Miguel (1993), *Inversión en capital humano y focalización del gasto social: análisis de la asistencia y cobertura de servicios sociales por quintiles*, serie Documento de trabajo, N° 08/93. La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), junio.
- Urzúa, C. (1991), El déficit del sector público y la política fiscal en México. 1980-1989. serie Política fiscal. NS 10 (LC/L: 622), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vargas De Flood, M.C. y M. Harriague (1993a), "Medición del gasto público social". Documento de taller, N° 1. Taller sobre problemas metodológicos de la medición del gasto público social y su impacto redistributivo. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Programa de las



## EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LAS TRANSFORMACIONES CIENTÍFICO-TECNOLÓGICAS\*

Daniel Filmus

La década de los 70 significó el fin del predominio de las concepciones optimistas acerca de los aportes de los sistemas educativos al desarrollo económico-social de los países latinoamericanos y en particular de la Argentina.

Desde principios del siglo XIX y a partir del triunfo del movimiento independentista la educación fue concebida como Uno de los factores principales de la integración y el crecimiento nacional.' Con diferente énfasis de acuerdo con cada una de las etapas históricas, estas perspectivas impulsaron el desarrollo del sistema educativo durante más de 150 años con la convicción de que este desarrollo era el pilar fundamental de la modernización del país y del bienestar de su pueblo.

Diversos autores (Weinberg, Tedesco, 1986) destacan que el principal papel que desempeñó la escuela en momentos de su primera gran expansión a partir de fines del siglo XIX fue más político que económico. Integrar poblaciones que vivían en regiones sumamente diferenciadas económica, social y culturalmente, incorporar a la cultura e historia nacional a legiones de inmigrantes que portaban los valores y pautas de comportamiento de sus países de origen y dotar de un grado de consenso y hegemonía a un Estado que surgía con un sustento muy endeble, fueron las primeras misiones del Sistema Educativo Nacional. Uno de los mecanismos utilizados para garantizar el éxito de la misión fue la imposición de un conjunto de rituales necesarios para el reconocimiento masivo de los símbolos patrios y los *próceres* de nuestra historia. Muchos de estos "ritos" aún sobreviven en nuestras escuelas pero vaciados y despojados en gran medida de su sentido originario.

Tampoco se pueden subestimar las expectativas que se colocaron en la educación en torno a la formación de 'ciudadanos' que debían participar crecientemente en la vida política del país. La constitución de la ciudadanía y la formación para la participación política y para la unidad nacional son los elementos centrales que promovieron que el sistema educativo no sólo fuera consecuencia, sino también factor constitutivo del Estado Nacional (Braslavsky, 1987).

Otros autores señalan que estas funciones políticas estuvieron acompañadas de un marcado papel en torno- a fortalecer un modelo de desarrollo económico. La selección de las elites para el acceso a la Universidad y la formación de cuadros para la creciente administración pública son un ejemplo del aporte realizado por la escuela media en esta dirección. El análisis de los diseños curriculares y de los textos de la época realizado por Gustavo Círigliano (1969) muestra que la función económica de la escuela también se cumplió a partir, de distribuir homogéneamente en todo el país las perspectivas y concepciones ideológicas de la pampa húmeda.



Paralelamente al creciente desarrollo industrial producido en momentos en que las coyunturas internacionales lo exigieron (1ra y 2da guerra mundial y crisis del '29), el papel otorgado a la educación fue orientado cada vez más hacia el cumplimiento de los requisitos del modelo económico. La escuela siguió desempeñando una función integradora, ahora atendiendo a la incorporación no conflictiva de millones de migrantes internos que abandonaron el campo para dirigirse a la ciudad. Pero su sentido principal se fue inclinando hacia la formación de recursos humanos para la surgente industria.

Sustentada inicialmente en concepciones positivistas y luego en las perspectivas del desarrollismo y en la teoría del capital humano (Shultz, 1986), la visión de que la educación era el motor principal de la movilidad social ascendente de la población (Germani, 1963) y del crecimiento económico del país (Medina Echavarría, 1973) se tornó hegemónica hasta entrada la década de los 70.

Los recursos destinados a la educación ya no significaban solamente un aporte a la formación e integración cultural del país y de sus habitantes y a la conformación de la ciudadanía. Se transformaron en una inversión individual y social cuyo rédito era posible calcular a través de fórmulas matemáticas. El acompañamiento del crecimiento industrial, aunque en un ritmo inferior, a la explosión de la matrícula estudiantil en todos los niveles se constituyó en la principal prueba empírica del sustantivo aporte que la educación brindaba al desarrollo económico y a la modernización del país. Precisamente, uno de los hechos que marcan más nítidamente la crisis del sistema educativo en torno a la definición de su función social es el quiebre de esta tendencia producido definitivamente a mediados de la década de los 70.

En efecto, a partir de 1975 la economía argentina comienza a decrecer relativamente año tras año. A pesar de ello, la expansión del sistema educativo no se detiene. Por otra parte, producto del mismo estancamiento, la estructura social argentina tradicionalmente abierta comienza a cristalizarse. La movilidad social ascendente tiende a desaparecer conformándose una estratificación social cada vez más rígida con tendencia a la "estamentalización" de acuerdo con la concepción weberiana.

Es cada vez mayor el contraste entre una realidad en la cual se desvalorizan cotidianamente las certificaciones educativas en el mercado de trabajo y las tradiciones familiares en las cuales la promoción social de generaciones anteriores estuvo apoyada en el nivel educativo alcanzado. Como ya fue señalado, de acuerdo a las teorías del Capital Humano la motivación más importante tanto a nivel individual como social para invertir en educación es la posibilidad de obtener un rédito material en base a los años de escolaridad transitados. ¿Cómo justificar la inversión realizada en la formación de un ingeniero o un médico, si estos profesionales una vez recibidos deben desempeñarse como taxistas o en otras tareas no relacionadas con su capacitación específica? ¿Dónde está ahora el beneficio económico?

Por otra parte consideramos necesario mencionar sintéticamente por lo menos tres factores importantes que coadyuvan a abandonar las visiones optimistas de la educación a las que hacíamos referencia al comienzo.

*El primero de ellos es el impacto de las concepciones reproductivitas de la educación.* Estas perspectivas dieron por tierra con la visión idílica que existía de la escuela y enfatizaron el análisis de su papel en la reproducción de las desigualdades sociales tanto a nivel material como cultural. Las teorías reproductivitas, que tuvieron una gran incidencia en América Latina, no vieron en la educación un mecanismo de promoción social. Por el contrario, la señalaron como un instrumento de dominación estructural de los sectores dirigentes destinado a su situación de privilegio y de dominación internacional.



*El segundo de los factores que la crisis del modelo del "Estado Benefactor".* Esta crisis colocó en el centro de la preocupación de los gobiernos la necesidad de contención del gasto fiscal. De esta manera, en la mayor parte de los casos el gasto educativo no pudo acompañar la ampliación de la matrícula. Más aún, en muchos países el presupuesto se redujo en valores absolutos. La imagen de una escuela "no productiva" colaboró en justificar la necesidad de realizar un ajuste en el ámbito educativo y, en algunos casos de América Latina, en intentar colocarla educación bajo las leyes del mercado. En estos casos la competencia entre escuelas públicas y privadas pasó a ser un incentivo para mejorar la calidad educativa.

Un círculo perverso se cerraba: no se invierte en la educación por su baja calidad y productividad. A su vez la falta de inversión provoca un descenso en la calidad educativa tornándola cada vez menos productiva y llevándola a niveles difícilmente recuperables.

Por último, las concepciones "optimistas" de la educación también fueron puestas en cuestión por muchas *investigaciones que constataron empíricamente el desfase existente entre la demanda de la sociedad y lo que efectivamente brindaba el sistema educativo.* (Braslavsky, 1989; Bronfenmayer, 1982; Rama, 1987). Vaciamiento de contenidos socialmente significativos, creación de circuitos de calidad diferenciada que discriminan a los sectores populares, deterioro de la calificación y de las condiciones de trabajo docente, desvinculación de la escuela del mundo del trabajo, desarticulación entre niveles, atención prioritaria de otras necesidades de los alumnos que no son las educativas, etc., son algunas de las principales características de la situación educativa de la región de las cuales las investigaciones dieron cuenta.

Cabe destacar que existe consenso en que algunos de estos elementos están más vinculados a la restricción de recursos que sufre la educación producto de la crisis ya mencionada. Otros, en cambio, se pueden asociar a factores endógenos al sistema y su resolución trasciende la posibilidad de contar con mayor inversión educativa.

De esta manera la incongruencia entre el continuo crecimiento de la matrícula y el estancamiento del desarrollo, la influencia de las teorías reproductivistas, la crisis del Estado Benefactor y la continua pérdida de calidad del sistema generan un marco propio para cuestionar la utilidad de la educación. Es verdad que esta pérdida de legitimidad del sistema educativo es un elemento común a muchas regiones. A partir del Mayo francés (1968), por ejemplo, este proceso comienza a tener vigencia inclusive en los países centrales. Pero la particularidad del caso argentino (y latinoamericano) es que la carencia de metas claras para el desarrollo educativo ocurre cuando aún no estaban cubiertos objetivos propuestos en las etapas anteriores. Todavía un importante sector de la población no había accedido a la escolaridad y a la alfabetización y el crecimiento económico y la industrialización aún eran incompletos.

La pérdida del sentido principal en torno al cual estructurar y desarrollar el sistema educativo genera entre los actores del sistema educativo un estado de "anomía" respecto de las demandas de la sociedad. *¿Para qué educar? parece ser la pregunta que no encuentra respuesta.* Desatención por parte del Estado, endogeneización de las metas, autolegitimación del sistema, corporativismo en el comportamiento de los actores y una constante pérdida de vigencia frente a las necesidades de la comunidad son algunas de las características principales que muestra la educación sobre fines de la década de los 80.



referencia ocurre al mismo tiempo que las transformaciones mundiales colocan al *conocimiento como el factor principal de la competitividad de las Naciones en los inicios del siglo XXI.*' La nueva situación mundial producida por el derrumbe del sistema socialista, el acelerado avance científico-tecnológico, la generación de nuevos patrones de producción y de organización del trabajo y la constante internacionalización de las economías son algunos de los elementos que promueven la creciente centralidad del conocimiento.

Mientras que un conjunto de economistas locales siguen mirando de reojo al sistema educativo con el objeto de encontrar nuevas alternativas para ajustar el gasto público, desde los países centrales los principales especialistas señalan que, sin lugar a dudas, la inversión en educación y conocimiento es la más productiva.

"Dado que reduce la necesidad de materias primas, trabajo, tiempo, espacio y capital, el conocimiento pasa a ser el recurso central de la economía de avanzada" (A. Toffler, 1992).

Recursos naturales, capital, tecnología y recursos humanos calificados se constituyeron en los pilares históricos del enriquecimiento de las naciones de acuerdo con las, teorías económicas tradicionales. "La teoría económica internacional está obsoleta" contesta Peter Drucker (1993) y agrega "los factores tradicionales de producción, tierra, trabajo y capital se están convirtiendo en fuerzas de limitación más que en fuerzas de impulso. El conocimiento se está convirtiendo en un factor crítico de producción".

El análisis que Lester Thurow (1993) realiza del papel que juega actualmente cada uno de los factores mencionados por Drucker reafirma la cita transcripta.

Respecto de los recursos naturales Thurow es implacable. Luego de pasar revista a que difícilmente la demanda supere el aumento de la productividad agrícola, que la revolución en la ciencia de los materiales hace que sea cada vez menor el caudal de recursos naturales utilizados por unidad del PBI, y a que el deterioro de los precios de las materias primas fue del 30% en los últimos diez años, llega a la conclusión de que "todos los recursos naturales han desaparecido de la ecuación competitiva". Sólo parecen servir para que Thurow incorpore en el texto una de las pocas referencias a nuestro país: Japón no los tiene y es rico, Argentina los tiene y no es rica".

Respecto al capital y la tecnología, las actuales condiciones de la economía mundial indican que independientemente de su origen, se instalarán en aquellas naciones en las cuales puedan maximizar los beneficios. "Cuando es posible desplazar el dinero con un ordenador personal, los gobiernos no pueden impedir que el dinero circule alrededor del mundo" (Thurow, 1993).

En el caso de las tecnologías nuevas, las industrias señaladas como básicas para el futuro próximo (microelectrónica, biotecnología, telecomunicaciones, nuevos materiales, robots e informática) también se podrán instalar en cualquier lugar del planeta. Pero en este caso lo que interesa es que Thurow plantea que su localización dependerá principalmente de los recursos humanos existentes. "Dónde se instale dependerá de quiénes puedan organizar la capacidad cerebral para aprovecharlos. En el siglo que se avecina la ventaja comparativa será creación humana". Robert Reich (1993), ministro de trabajo de Clinton, va más allá en sus planteos al respecto. Para él "los productos y tecnologías ya no podrán considerarse nacionales y el concepto mismo de "industria nacional" perderá vigencia."

Ambos autores, Thurow y Reich, concluyen el análisis de los factores que producirán riqueza en las próximas décadas con afirmaciones similares. Dice Thurow "En el siglo que se



componen un país los bienes fundamentales de una nación serán la capacidad y destreza de sus ciudadanos"

A esta altura cabría preguntarse si la estrategia de desarrollo basada en la capacitación y el conocimiento es sólo viable para los países centrales. Contestando a este interrogante un reciente documento de la CEPAL y UNESCO (1992) titulado "Educación y conocimiento. Eje de la transformación productiva con equidad" afirma categóricamente que esta estrategia también es fundamental para la transformación de los países de la región. En este trabajo se exponen argumentos y se proponen líneas de acción concretas en la dirección de colocar la transformación educativa y el aumento del potencial científico-tecnológico como ejes de la conformación de una *nueva ciudadanía*.

En países como el nuestro crece el consenso de que esta ciudadanía de "nuevo tipo" sólo puede existir en el marco de 1 la integración nacional, 2 el fortalecimiento de sistemas democráticos, 3 mayores niveles de justicia social y 4 parámetros más altos de productividad y competitividad internacional. *He aquí cuatro de los principales objetivos que pueden ayudar a superarla "anomia" y volverá dar sentido y direccionalidad a nuestros sistemas educativos.*

Las transformaciones tecnológicas modifican las demandas que debe satisfacer el sistema educativo

Hemos escogido para analizar puntualmente las nuevas competencias que el sistema educativo debe desarrollar entre la población para aportar al último de los objetivos señalados: la productividad y la competitividad. Sin embargo, hay que aclarar que esta decisión no significa concebir que este objetivo sea el más importante.

Dada la brevedad del presente artículo, la elección está vinculada al hecho de que el actual "economocentrismo" que existe en nuestra sociedad exige intervenir en el debate también desde el ámbito educativo; Es principalmente desde la perspectiva económica y particularmente desde el mercado de trabajo que hoy se cuestiona el papel del sistema educativo. Al mismo tiempo urge elaborar respuestas nuevas en esta temática, ya que a diferencia de lo postulado históricamente por las teorías del capital humano, las actuales perspectivas que vinculan educación y economía ya no enfatizan que sea la cantidad de años de escolarización el factor que sustenta el desarrollo. *El acceso al conocimiento y a determinadas competencias (y no sólo el acceso a la escuela) es visto ahora como el elemento decisivo para participar activamente en los nuevos procesos productivos. Qué tipo de conocimiento o de competencia desarrolla la educación pasa a ser el problema central.*

Por último es importante señalar que hemos escogido el tema de la competitividad porque, como veremos más adelante, los conocimientos y competencias que el sistema educativo debe priorizar para adecuarse a las actuales transformaciones científico-tecnológicas son cada vez más similares a los requeridos para profundizar los procesos de integración nacional, democracia y justicia social.

No cabe duda que elevar los niveles de productividad y competitividad en el marco de la introducción de nuevas tecnologías, la modificación de los procesos productivos y de las formas de organización del trabajo y los cambios en el orden económico internacional requieren de profundas transformaciones del sistema educativo.

Está suficientemente estudiado que la incorporación de nuevas tecnologías de productos y procesos sólo significa aumento de productividad permanente y de largo plazo si están



acompañados, e inclusive precedidos de profundos cambios en la forma de organización y las relaciones laborales.

En un primer momento, la inclusión de nuevos mecanismos de automatización capaces de simplificar las tareas de los trabajadores sólo provocó la rutinización y la descalificación *relativa* de los roles ocupacionales (Bravean, 1986). Esto significó una subutilización de las potencialidades productivas de los avances científico-tecnológicos. (Salm, 1992)

Sólo a partir de la combinación de *las nuevas tecnologías de automatización, basadas principalmente en la introducción de la informática y la microelectrónica con formas radicalmente distintas de organización del trabajo, comienza a generarse un nuevo paradigma productivo*. Este paradigma significa el ocaso de los modelos tayloristas y fordistas vigentes hasta el momento.

Estas transformaciones modifican sustantivamente los desafíos que debe asumir el sistema educativo para formar a los trabajadores y profesionales necesarios para participar activamente en los nuevos sistemas productivos.

Las formas de organización del trabajo emergentes requieren el desarrollo de competencias *hasta el momento no valorizadas por los sistemas productivos* vigentes. Esta problemática se ha convertido en uno de los ejes centrales del debate educativo a nivel mundial. El caso de los Estados Unidos es un buen ejemplo. A partir de la constatación de que "más del 50% de los jóvenes abandonan los estudios sin los conocimientos o *preparación básica* que necesitan para obtener y conservar un buen empleo" (informe de la Comisión SCANS, 1992), la secretaria de Trabajo convocó a representantes de escuelas, empresas, sindicatos y del Gobierno a discutir la temática. El trabajo de la Comisión permitió detectar 8 áreas de competencias consideradas esenciales tanto para aquellos jóvenes que deben incorporarse al mercado de trabajo, como para quienes opten por seguir estudios superiores.

Veamos las nuevas características de los procesos productivos y sus implicancias en el tipo de competencias que el sistema educativo debe desarrollar entre sus alumnos.

1) Existe actualmente un debate acerca de los efectos globales de la incorporación de la automatización de los procesos productivos y de servicios respecto al aumento o disminución "de la demanda de mano de obra.

*Sin embargo, existe consenso en que esta automatización modifica sustancialmente los requisitos para el desempeño laboral. La elevación del nivel de complejidad de las actividades*

2 Estas áreas de competencia son las siguientes:

COMPETENCIAS -los trabajadores *eficientes pueden utilizar de una manera productiva:*

- Recursos-distribución del tiempo, dinero, materiales, espacio personal;
- Destrezas interpersonales, trabajo en equipo, enseñanza a otros, servicios a los clientes, liderazgo, negociación, trato intercultural efectivo;
- Información-adquisición y evaluación de datos, organización y mantenimiento de archivos, interpretación y comunicación, y uso de computadoras para procesar datos;

Sistemas, comprensión de sistemas sociales, tecnológicos y organizacionales, control y corrección de realización de tareas, y diseño y mejoramiento de sistemas;

Tecnología-selección de equipo e instrumentos, aplicación de tecnología a tareas específicas y mantenimiento y resolución de problemas técnicos.

COMPETENCIAS FUNDAMENTALES la competencia requiere

Capacidades Básicas-lectura, redacción, aritmética, matemática, expresión y la capacidad de escuchar

Aptitudes Analíticas-pensar de modo creativo, tomar decisiones, solucionar problemas, usar la imaginación, saber aprender y razonar



Este proceso tiende a generar una demanda de mano de obra altamente calificada que, entre otros aspectos, debe poseer

a) Una sólida formación general, b) Capacidad de pensamiento teórico abstracto c) Una comprensión global del proceso tecnológico fortalecida por una sólida formación lógico-matemática, estadística e informática.

2) Las nuevas formas de organización del trabajo avanzan hacia una mayor versatilidad de las tareas específicas, hacia la desaparición de los puestos de trabajo fijos y de las ocupaciones estables ligadas a una serie de tareas permanentes. Es cada vez más frecuente la rotación permanente de personal por diferentes puestos de trabajo. De esta manera se abre la posibilidad de integración de un amplio espectro de tareas en conexión con contenidos heterogéneos en un solo empleado.

Al mismo tiempo, la necesidad de adaptarse a mercados constantemente cambiantes obliga a las propias empresas a ser cada vez más flexibles. Desprendidas de las rígidas imposiciones que significaban los poco adaptables modelos fondistas y tayloristas, las empresas tienden a adecuar sus productos y por lo tanto tecnologías, procesos productivos y de servicios y demandas de calificaciones, a las exigencias coyunturales del mercado. (Paiva, V. 1992) Es por ello que una de las características básicas del nuevo tipo de formación debe ser la *polivalencia, polifuncionalidad y flexibilidad*. Esta realidad potencia la necesidad de fortalecer " *una formación general abstracta y abarcativa y una capacitación técnica amplia*. En el marco de esta educación se debe poder realizar cualquier tipo de cualificación específica que permita adaptarse a requerimientos de diferentes puestos de trabajo y a empresas cada vez más flexibles.

3) La flexibilización en las formas organizativas de la producción tiende hacia un claro predominio de la descentralización de la toma de decisiones (Ministerio de Educación y Ciencia de España, 1993). En las empresas modernas se está produciendo el reemplazo de estructuras piramidales y cerradas por "redes" planas, interactivas y abiertas (Tedesco, 1993). Existe cada vez un mayor volumen de tareas que requieren de decisiones de carácter individual en momentos en que el rápido acceso a informaciones relevantes reduce el margen temporal para la toma de esas decisiones. Al mismo tiempo existen otras actividades que, requiriendo un alto grado de autonomía en su ejecución, están adquiriendo un peso mayor en la organización empresarial: son las de control, regulación y supervisión.

En este marco, otras de las competencias crecientemente demandadas están vinculadas con: a) *La capacidad de autonomía en torno a las decisiones, b) posibilidad de pensar estratégicamente y planificar y responder creativamente a demandas cambiantes, c) capacidad de observación, interpretación y de reacción con toma de decisión ante situaciones imprevistas, d) capacidad de resolver problemas, habilidad para identificar, reconocer y definir problemas, formular alternativas, ecuaciones, soluciones y evaluar resultados. Capacidad de transformación de ideas en aplicaciones prácticas (Alexim, J.C., 1992), e) conciencia acerca de criterios de calidad y desempeño, f) autodisciplina en el trabajo.*

4) Las nuevas formas de gestión y la conformación de las "redes" a las que hacíamos referencia terminan con el aislamiento de los trabajadores en su tarea específica generada por el trabajo en cadena. Se imponen modelos productivos que enfatizan la cooperación e interacción entre los diferentes roles ocupacionales. Esta tendencia aparece reforzada por la necesidad de articulación de esfuerzos de diferentes empresas o unidades productivas en



determinados campos. También por el proceso de descentralización de un conjunto de etapas productivas de las grandes empresas hacia otras más pequeñas produciendo un "encadenamiento o cadena" interempresaria que exige una mayor colaboración (Dubois, 1991). Hay que destacar que en muchos casos esta "desmembración" no ocurre a nivel de, los dueños o principales accionistas sino a nivel jurídico y administrativo. Su objetivo es evitar el crecimiento de las empresas y dar mayor movilidad al capital financiero.

Estos procesos demandan una *alta capacidad de cooperación entre los trabajadores*. Esta capacidad dependerá en gran medida de sus *competencias para la comprensión de la información y la comunicación verbal y oral y del dominio de las habilidades requeridas para el trabajo colectivo*. Al mismo tiempo cobran importancia la capacidad de *"negociar, sobreponer argumentos y articular propuestas, aspiraciones y expectativas; el espíritu de colaboración y aglutinación"* (Alexim, 1992).

La combinación de este proceso cooperativo con el ya señalado aumento de los puestos de supervisión y de conducción intermedia obliga también a promover las *condiciones de liderazgo*. Es decir, *la capacidad de manejo de recursos humanos y la habilidad para conducir equipos de trabajo para el cumplimiento responsable y participativo de los objetivos previstos*.

5) Por último, hay que tener en cuenta que la rápida obsolescencia de las tecnologías obliga a pensar en una recualificación permanente de los trabajadores. Las investigaciones actuales permiten prever que una vez que un joven deja el sistema educativo debe afrontar no menos de tres cambios sustantivos en las tecnologías a aplicar en su vida útil como trabajador. Al mismo tiempo, y particularmente en el sector servicios, se abren nuevos perfiles ocupándoles previa recualificación.

Estos procesos vuelven a colocar como necesaria la *formación general de alta calidad abstracta y abarcativa y a demandar una gran capacidad y actitud positiva hacia el aprendizaje y autoaprendizaje continuo*. *La posibilidad de organizar y planificar la propia formación permanente pasa a ser fundamental*. *Por otra parte esta capacidad debe complementarse con una predisposición permanente para adaptarse a los cambios*.

Un profundo análisis de las nuevas competencias que demandan las tecnologías y modos de organizar la producción emergente permite observar el desarrollo de tres procesos hasta ahora inéditos.

El primero de ellos es que *estas competencias también son imprescindibles para potenciarlas posibilidades de participación social y laboral de aquellos que quedan marginados del acceso a los puestos de trabajo generados por las transformaciones*.

Este elemento cobra una especial importancia en los países periféricos y en particular en el nuestro, ya que la fuerza de trabajo comprendida actualmente (y pareciera que por lo menos en un futuro cercano) en los nuevos procesos tecnológicos es limitada. Hay quienes plantean que a un mercado de trabajo fuertemente segmentado debe corresponder un sistema educativo que prepare diferencialmente a los niños y jóvenes que serán incluidos y a los que serán excluidos de este proceso. Sin embargo la realidad muestra que esto no es así. En primer lugar, porque como veremos, los nuevos perfiles educativos tienen que ver también con la necesidad de la formación integral del ciudadano y no sólo de su faceta laboral. En segundo lugar, porque el desarrollo de las competencias enunciadas es un mecanismo imprescindible para permitir una mayor igualdad de posibilidades para todos en el acceso a los restringidos puestos de trabajo de alta capacitación.

En tercer lugar, porque las capacidades vinculadas al pensamiento abstracto y a la formación polivalente que permiten, entre otros procesos, analizar, pensar estratégicamente,



planificar, cooperar y responder creativamente a situaciones nuevas también son necesarias para que desocupados y subocupados puedan encontrar "vías alternativas" de integración laboral en condiciones dignas.

Por otra parte, las competencias que significan el desarrollo de las capacidades para la iniciativa y para el emprendimiento personal "deben abarcar a toda la población porque, en verdad, cualquier parcela puede ser excluida en cualquier momento de los roles productivos modernos". (Paiva, V, 1992)

El segundo de los procesos mencionados también muestra características totalmente novedosas.

*Las competencias requeridas para el desempeño exitoso en el mundo del trabajo son cada vez más coincidentes con las necesarias para el desempeño de la participación ciudadana* (Braslavsky, 1993). Esta preocupación hasta hace poco tiempo sólo tenía como escenario el debate académico. De confirmarse esta tendencia se pondría fin a una dicotomía que no alcanzó a resolver el sistema educativo desde su origen hasta la actualidad. Una formación general esencialmente academicista y desvinculada del mundo del trabajo, una capacitación laboral propensa a caer en el mecanicismo y el adiestramiento instrumentaliza.

Como señalara la declaración de Ministros de Educación Iberoamericanos sobre la relación Educación y Trabajo (1993), actualmente "La mejor capacitación para el trabajo es una sólida formación general". Claro que para que esto efectivamente sea así, la educación general debiera abandonar su tradición excesivamente academicista y aproximarse al conocimiento de la realidad, en especial la del sistema productivo. Entre otros aspectos este objetivo debiera incluir: a) La profundización de la dimensión potencialmente profesional de las materias tradicionalmente académicas. b) La universalización de la educación tecnológica general, c) La utilización más intensiva del mundo del trabajo como recurso pedagógico, d) La inclusión de contenidos progresivamente diversificados y optativos que permitan aprendizajes profesionales y elecciones vocacionales c) La articulación de acciones conjuntas con empresas y sindicatos. De esta forma se puede comenzar a romper el histórico divorcio entre la cultura escolar y laboral.

Al mismo tiempo parece evidente que las competencias enunciadas anteriormente son imprescindibles para incorporarse a los nuevos procesos productivos; también son las más pertinentes para potenciar las posibilidades de participación ciudadana. La capacidad de pensamiento lógico y abstracto, una formación flexible y polivalente y la capacidad de planificar, pensar estratégicamente, tomar decisiones, comunicarse, descifrar los códigos de la modernidad, cooperar con otras personas, conducir grupos y adaptarse a los cambios constantes son fundamentales para la formación de las características de una "nueva ciudadanía" en un mundo tan complejo como el actual. Principalmente para la participación activa en la vida política y en la articulación de sus demandas sectoriales.

Pero al mismo tiempo la escuela debe educar en valores y principios éticos tales como la integración social, la igualdad, la solidaridad que no sólo le permitan desenvolverse en la vida familiar, cultural, comunitaria y política, sino también darle un sentido más profundo y más crítico a su actividad laboral y a los fines con que son utilizados los avances científico-tecnológicos.

El último de los procesos inéditos tiene connotaciones claramente políticas. *El tipo de competencias que hoy en día los empresarios demandan al sistema educativo se va aproximando en forma creciente a las que históricamente proponía (y no encontraba respuesta) el movimiento trabajador.* En efecto, la bandera de la educación básica, única y general de la mayor cantidad de años posible, de carácter abstracto y politécnico, fuertemente vinculada a la cultura del trabajo, fue sostenida por el movimiento y los partidos obreros. En contraposición, • las fuerzas del capital



siempre plantearon una educación estrechamente relacionada con las habilidades, calificaciones y actitudes necesarias para desempeñar eficazmente cada puesto de trabajo. Señala al respecto Vanilda Paiva en la obra citada: "Las demandas seculares de los trabajadores (como la educación general y politécnico) son hoy banderas del capital, y sirviendo o no a él, también sirven a la población que no desea el desempleo, pretende encontrar alternativas en el caso de tener que someterse y tener derecho a los bienes culturales que tradicionalmente solo podían acceder los sectores dominantes"... "Lo que hay de nuevo en este contexto-es la convergencia de sectores conservadores y sectores "progresistas"..."

Las consecuencias que esta creciente aproximación de posiciones tendrá sobre el debate acerca de las tendencias que adoptarán los sistemas educativos y productivos en el futuro son aún inciertas. Sin embargo, es posible suponer que la polémica no desaparecerá. Es difícil imaginar que la centralidad del conocimiento y las transformaciones científico-tecnológicas produzcan el "fin de las ideologías" en el campo socio-educativo homogeneizando las posiciones en torno a una visión ingenuamente optimista de la función social de la educación. *Como veremos en el próximo punto, las actuales tendencias son contradictorias. Ello permite prever que el debate se desplazará hacia los efectos excluyentes o integradores de las transformaciones.* Los beneficios de la nueva situación ¿para algunos o para todos? Este "parece ser el núcleo de la polémica actual.

#### ¿Integración o exclusión?

Sin lugar a dudas algunos de los elementos planteados sintéticamente en el presente artículo pueden ser sólidos argumentos para enfrentar las posiciones del pesimismo pedagógico. La redefinición de la función social de la educación en torno a la integración nacional, el fortalecimiento de la democracia, la justicia social y la productividad; la "valorización" del conocimiento como factor principal del desarrollo nacional sostenido y la competitividad de las naciones y la coincidencia acerca de las competencias necesarias para integrar social, política y laboralmente al conjunto de la población son algunos de los principales argumentos. Ahora bien ¿Alcanzan estos procesos para recuperar el optimismo pedagógico anterior a los 70? Creemos que no, que tanto las transformaciones científico-tecnológicas y los cambios en la forma de organización del trabajo como las nuevas condiciones internacionales y nacionales que generan los nuevos paradigmas de competitividad conllevan una tensión permanente entre sus efectos excluyentes y sus efectos integradores.

Planteado en otros términos: algunas consecuencias de estos procesos generan mejores condiciones para disminuir las desigualdades entre los países y permitir una distribución más equitativa de los recursos al interior de los mismos. Otras consecuencias, en cambio, tienden a ensanchar el abismo que separa las naciones ricas de las pobres y a profundizar más las inequidades sociales entre sus habitantes.

No son pocos los autores que enfatizan únicamente la perspectiva democratizadora de la creciente importancia del conocimiento. Aivin Toffler (1992) es uno de ellos: "...por definición tanto la fuerza como la riqueza son propiedad de los fuertes y de los ricos. La verdadera característica revolucionaria, del conocimiento es que también el débil y el pobre pueden adquirirlo. *El conocimiento es la más democrática fuente de poder.* Y eso lo convierte en una continua amenaza para los poderosos..."

A pesar de dar similar importancia al papel que le corresponderá al saber en el futuro, Drucker no acompaña esta perspectiva: "a menudo me preguntan si soy optimista o pesimista. Para cualquier sobreviviente de este siglo sería necio ser optimista... Cualquiera que se engañe a sí mismo pensando que estamos cerca del final de la historia está expuesto a sorpresas desagradables".



Veamos ahora la situación desde nuestra perspectiva. La tendencia, que hasta el momento han desarrollado estos procesos ha sido hacia el aumento de la brecha éntrelos" países.

Señala al respecto Castells (1990): "Para muchos países (la totalidad de África, la mayoría de América Latina, las zonas más pobres de Asia) la aceleración de la revolución tecnológica y la concentración de ese extraordinario poder en el centro del sistema acrecientan su marginalidad, al disminuir el valor relativo de sus productos y al hacer cada vez más difícil el que puedan competir en una economía mundial dominada por el control de la información y por la capacidad tecnológica".

Los datos parecen darle la razón: en 1970 la diferencia de ingresos entre países pobres y ricos era de 1 a 30, actualmente está próxima a ser de 1 a 150. Ello implica que hacia el año 2000, de mantenerse esta tendencia, 6500 de los 7000 millones de seres humanos que habitan nuestro planeta lo harán en condición de pobreza extrema (E. Villalobos, 1993).

En nuestro caso, los caminos para encontrar alternativas de desarrollo sostenido se han reducido. En el marco de economías cada vez más internacionalizadas, la ya señalada pérdida de importancia relativa de la producción primaria es uno de los elementos centrales. A pesar de ser considerada históricamente como la principal ventaja comparativa, el deterioro de los términos de intercambio y la dificultad cada vez mayor de encontrar mercados donde colocar los productos imposibilita analizar la producción primaria como el factor principal del desarrollo. Las estadísticas muestran que "ninguno de los países que estaban entre los 20 primeros por su ingreso per capita al comienzo del siglo y basaba el éxito en sus ventajas comparativas como productor de recursos naturales (Australia, Nueva Zelanda, Argentina y Chile) aparecen en idénticos lugares en los listados actuales" (Manuel Herrera, 1993).

Tampoco parece posible el desarrollo basado en las industrias que requieren mano de obra intensiva a bajo costo.

Ello se debe, entre otros factores, a que a partir de la utilización de las nuevas tecnologías la incidencia del costo de la mano de obra en el precio final del producto es cada vez menor. Más baja aún es la incidencia de los salarios de los trabajadores poco calificados. Esta disminución del peso de la mano de obra poco calificada en el costo de la producción ha significado la génesis de un nuevo proceso: la reabsorción por parte de los países centrales de algunos sectores de la producción que en la década de los 70 habían sido destinados a ser desarrollados en los países en vías de desarrollo (Tangelson, 1993). Por lo tanto es de prever que la ventaja comparativa de poseer una mano de obra barata continuará decreciendo

Más aún, con el objeto de frenarla inmigración, las naciones centrales están comenzando a dirigir las inversiones productivas que exigen trabajadores de bajo costo hacia los países limítrofes. México tendrá la prioridad para los Estados Unidos, África del Norte para Europa y el Sudeste Asiático para Japón. Difícilmente la Argentina, país que posee una población con una capacitación media y por lo tanto salarios relativamente medios puedan basar su integración a la economía internacional en el bajo costo de su mano de obra.

Por otra parte, la elección del MERCOSUR como la principal alternativa de integración regional también nos condiciona en la misma dirección. Aun existiendo una demanda regional de mano de obra intensiva de baja calificación, Brasil parece ser el país que por sus condiciones está en mejor situación para proveerla. Al mismo tiempo que presenta un mayor desarrollo industrial, posee una población más grande con una tasa de crecimiento superior a la nuestra. A su vez una gran parte de ella muestra una más baja escolaridad y cualificación.

Hay quienes sostienen que la no exclusión de grandes sectores del planeta del orden económico internacional está garantizada por las propias necesidades de los países centrales en



torno a garantizar el ecosistema mundial. Señalan la gran preocupación de las naciones desarrolladas por la devastación de la selva amazónica, o por la carencia de fuentes alternativas de energía que sufre China que la obliga a quemar bosques enteros o por la proliferación del SIDA en África, por ejemplo. La necesidad de mantener el equilibrio ecológico en todo el mundo para que no se perjudiquen sus propias condiciones de vida pasaría a ser, según estas opiniones, un importante factor de integración global.

Es verdad que la preocupación existe y es cada vez mayor. Pero es difícil pensar que se convierta en el eje estructural de la integración de los países no desarrollados. Las dos páginas y media que Thurow dedica en su libro "La Guerra del Siglo XXI" al apartado. América Latina y África nos permiten observar que también existen perspectivas excluyentes al respecto. Allí señala: "El mundo desarrollado se ha alejado de los problemas del tercer mundo... Si Dios nos la regalara (a África) y nos convirtiese en su dictador económico, la única actitud inteligente sería devolvérsela"

Ahora bien, es verdad que no se puede dejar de lado la posibilidad de que los elementos vinculados al impacto planetario de ciertos procesos (ecológicos, migratorios, sanitarios) pueden jugar un rol en torno a la no exclusión de naciones y continentes. Sin embargo es posible afirmar *que las principales alternativas integradoras que permiten disminuir las desigualdades entre las naciones van de la mano del avance científico-tecnológico, el conocimiento y la capacitación de la población.*

Hay que aclarar que la tendencia hacia la igualdad que significa la utilización intensiva del "conocimiento para promover la productividad y competitividad en nuestros países está fuertemente condicionada por el atraso histórico que tenemos en la materia. A mediados de la década de los '80, América Latina poseía el 8.3% de la población mundial. Al mismo tiempo aportaba el 3.2% de los bienes de capital, el 2.5% de los ingenieros y científicos, el 1.8% de las exportaciones de manufacturas, el 1.3% de los recursos invertidos en investigación y desarrollo y también el 1.3% de los autores científicos (CEPAL, 1992).

Esta realidad exige que el aporte público y privado dedicado al desarrollo científico-tecnológico y a la educación de la población deba alcanzar niveles sin precedentes. Como señala Faijnzyber (1993): "Hay muchas políticas para impulsar competitividad y equidad, pero *hay una sin la cual no hay posibilidad de alcanzar ni una ni la otra. Esta política se refiere a los recursos humanos.* No se puede competir internacionalmente sin un esfuerzo notoriamente más alto que el desplegado en el pasado en este ámbito".

Ahora bien, la introducción de nuevas tecnologías también produce tendencias contradictorias al interior de los países. Algunas de ellas favorecen las condiciones de integración del conjunto de la sociedad. Otras, en cambio, producen una fragmentación y desigualdad mayor.

Las transformaciones tecnológicas y las nuevas formas de organización de la producción 'significan la destrucción de puestos de trabajo y empleos pero al mismo tiempo pueden crear otros. Las consecuencias macroeconómicas de este proceso de destrucción-creación de empleo son particulares en cada caso y dependen de un conjunto de otros factores exógenos a los procesos productivos. Sólo pueden ser analizados en toda su dimensión en períodos históricos medianos y largos (Néffa, J, 1993).

En casos como el argentino, por ejemplo, el crecimiento económico de los últimos años no significa un aumento correlativo de demanda de mano de obra, para la industria. Por el contrario la industria manufacturera contrajo su demanda de personal (CEPAL, 1993). Algunos autores (Azpiazu, Basualdo .Notcheff, 1989 y, Azpiazu, Notcheff 1994) señalan que la



reducción en el volumen de empleo que las nuevas tecnologías produjeron en la industria argentina se vio atenuada por la magnitud de la expulsión de mano de obra que se había registrado en los años anteriores. Otros de los factores que redujeron el impacto expulsivo de las nuevas tecnologías es que fueron incorporadas mayoritariamente en las empresas más grandes, las que proporcionalmente ocupan globalmente una menor cantidad de personal. En cambio aumentó la proporción de población económicamente activa dedicada al área de los servicios. En este sentido hay que tener en cuenta que la expansión de estos empleos en el sector servicios depende fundamentalmente del aumento global del consumo de la población, y este factor depende a su vez del grado de equidad de la distribución de los excedentes que se puedan obtener a través de una mayor productividad generada por las nuevas tecnologías.

Por un lado, es cierto que las transformaciones tecnológicas muestran un efecto expulsivo de mano de obra principalmente en los puestos de trabajo poco calificados. No son pocos los sectores expulsados que no están en condiciones o de formación de base que les permitan una conversión profesional. En estos casos el peligro de marginación social, con su correspondiente secuela de violencia, genera una nueva problemática mucho más grave que la que históricamente se circunscribía a los "pobres". Ya no se trata solo de bajos salarios. El destino de grandes sectores pasa a ser la marginación y la economía informal (Petras, 1990). Los jóvenes con baja calificación que buscan su primer trabajo y las mujeres también son grupos que pueden ser focalizadamente afectados por esta situación. Al respecto Andre Garz (1988) señala muy drásticamente que el trabajo sólo pasa a ser un mecanismo de integración para una minoría de los trabajadores. A partir de los estudios realizados en Alemania llegó a la conclusión de que en el futuro solo el 50% de los trabajadores podrá integrarse en forma estable a puestos de trabajo vinculados al núcleo a la periferia estable de las empresas modernas. La otra mitad tendría empleos precarios u ocasionales. Una reciente investigación realizada por la Universidad de Stanford muestra que en Estados Unidos esta problemática es particularmente grave. Se prevé la pérdida de 20 millones de puestos de trabajo de contenido manual para el año 2000 (Tangelson, 1993).

Aun en el marco de un crecimiento económico es posible imaginar un escenario en el que las transformaciones tecnológicas estén acompañadas de una segmentación más profunda del mercado de trabajo, del aumento de los niveles de marginación y de una cierta petrificación de la estratificación social que limite las posibilidades de movilidad social. En este caso es difícil prever que el crecimiento pueda sostenerse por un largo período. Es tan difícil imaginar que en los '90 puedan generarse mayores niveles de equidad sin un aumento de competitividad basado en el progreso técnico, como suponer que la competitividad, *necesariamente de carácter sistémico*, puede mantenerse sin grandes avances a nivel de la distribución más equitativa de los recursos (CEPAL, 1992).

*Pero* también es posible imaginar que el impacto de las transformaciones tecnológicas puede producir un escenario diferente.

El aumento de la productividad y competitividad regional e internacional de nuestra economía puede generar las condiciones para una mayor equidad. Por un lado porque puede sustentar la creación de empleos que permitan la integración de nuevos grupos a los puestos de trabajo de los sectores modernos de la economía. Al respecto es importante destacar que parecen haber tenido más éxito aquellas economías que centraron su investigación en crear nuevos procesos (Japón, Alemania) que aquellos que desarrollaron principalmente nuevos productos (EE.UU.). Dicho en otras palabras, actualmente no es tan importante inventar productos nuevos cómo generar tecnologías que permitan fabricarlos de mejor calidad y más baratos. Quienes están en condiciones de generar y aplicar estas tecnologías también pueden adueñarse de los inventos realizados por otros.



Esta realidad permite advertir una de las principales exigencias para la del acceso a una educación de calidad. Según Thurow "Si el camino que lleva al éxito es la invención de nuevos productos, la educación del 25% más inteligente de la fuerza de trabajo es decisiva. En ese grupo superior alguien inventará los productos del futuro. Si el camino que lleva al éxito es el que está en hacer los productos más baratos y mejor, la educación del 50% inferior de la población ocupa el centro del escenario. Este sector de la población debe abordar esos nuevos procesos. Si el .50% inferior no puede aprender lo que debe ser aprendido, será imposible utilizar los nuevos procesos de elevada tecnología." Al mismo tiempo la mayor productividad también puede redundar en mejoras sustantivas en las condiciones de trabajo. El papel que jueguen los sindicatos en incorporar estas temáticas en las convenciones colectivas de trabajo y en los reglamentos laborales será fundamental para garantizar estas mejoras. Por otro lado, porque estas tecnologías son imprescindibles para permitir resolver en forma-urgente problemas sociales.

Estos problemas vinculados a la salud, vivienda, transporte, hábitat, etc, exigen del esfuerzo científico-tecnológico para lograr atender con escasos recursos las acuciantes demandas de la población.

El primero de los escenarios esbozados no requiere más que capacitación de alta calidad para una parte de la población. Aquel que logra ocuparlos pequeños espacios disponibles en el sector de alta tecnología. Sólo este grupo participaría del circuito de la economía vinculada al mercado mundial. El alcance de este tipo de capacitación es difícil de prever ya que aún no hay estudios precisos sobre el impacto actual y potencial de las transformaciones. Para el resto de la población no se requiere más que una educación que garantice su permanencia no conflictiva en el mercado de trabajo informal o marginal. Destinar recursos en "sobre cualificar" mano de obra que no tendrá espacios para aplicar integralmente su capacitación será visto como un gasto, no como una inversión. La segmentación y fragmentación del sistema educativo tenderá a profundizarse, diferenciando desde la base del sistema las posibilidades de participación social y laboral de la población y acelerando los procesos de marginación. No es difícil de prever que la falta de equidad y de integración social condiciona fuertemente la estabilidad democrática.

Por el contrario el segundo de los escenarios sintéticamente descritos exigirá ampliar los circuitos de alta calidad del sistema educativo para que la totalidad de la población pueda acceder a ellos. Si bien no habrá garantía de empleo para todos en los sectores de avanzada este escenario necesitará que todos sean "empleables". Sólo de esta manera se promoverá que tenga plena vigencia la igualdad de oportunidades y posibilidades de integración social. Al mismo tiempo esto permitirá que las competencias que desarrolla el sistema educativo sirvan tanto para la participación ciudadana, como para desarrollar exitosamente "vías alternativas" de inserción en el mercado de trabajo en el caso de no conseguir ingresar a los puestos de trabajo-de alta-tecnología.

Desde la perspectiva de la productividad y la competitividad, la generación masiva de las competencias abarcativas y polivalentes que requieren las nuevas formas de organización del trabajo garantizara la presencia de trabajadores y profesionales que se adapten rápidamente a las cambiantes demandas de los procesos productivos.

Al mismo tiempo esta tendencia permitirá elevar los niveles de justicia social favoreciendo tanto la integración nacional como condiciones más participativas para la vida democrática.

Por último, creemos necesario realizar dos breves precisiones. En primer lugar que la educación no jugará un rol pasivo frente a los diferentes escenarios futuros. Si bien la historia enseñó que hay que renunciara la omnipotencia escolar de otros tiempos, parece evidente que la evolución del sistema educativo también condicionará fuertemente la posibilidad de que prevalezcan unas u otras tendencias. La educación se convierte en un *factor necesario pero no suficiente* para generar el incremento sustantivo en los niveles de justicia social, integración,



participación y competitividad.

En segundo lugar, es necesario tomar en cuenta la irreversibilidad de ciertos procesos. La ampliación de la brecha a nivel de las naciones y dentro de nuestra propia sociedad genera condiciones cada vez más difíciles para la integración. La paradoja es clara: *Nunca como ahora el conocimiento se convirtió en un elemento central para el desarrollo sostenido. Al mismo tiempo, nunca como ahora el quedar al margen de ese conocimiento significa también marginarse de toda posibilidad de participación activa en este crecimiento.*

Como se ha visto a lo largo del trabajo las transformaciones producidas a partir de los profundos cambios científico-tecnológicos y de las nuevas condiciones del contexto internacional plantean grandes desafíos. Estas transformaciones son suficientes como para concurrir con más fortaleza al debate contra las perspectivas del "pesimismo pedagógico" de los 70 y los '80. Pero no alcanzan por sí mismas para recuperar el optimismo anterior:

Del papel y de la importancia que el Estado y el conjunto de los sectores de la sociedad otorguen a la transformación y la elevación de la calidad del sistema educativo depende en gran medida el sentido integrador o restrictivo que adopten los cambios científico-tecnológicos en nuestro país.

El grado de madurez que muestren los actores en dirección a alcanzar los consensos necesarios que permitan concertar políticas educativas de mediano y largo plazo *será* fundamental para potenciar las posibilidades democratizadoras de estos procesos.

#### Bibliografía

- ALEX1M, J. C. *"Las nuevas fronteras de la formación profesional"*, en *Crítica y Comunicación* N°. 10, Lima. 1992
- A2PIA2U, DANIEL; BASUALDO, EDUARDO; NOTCHEFF, HUGO. *El impacto de las nuevas tecnologías electrónicas sobre el proceso del trabajo y el empleo. Análisis de casos PNUD-OIT*, Buenos Aires, 1989.
- AZPIA2U. DANIEL; NOTCHEFF, HUGO. *Industrial performance and transition of economic Systems. The argentino steel industry*, Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 177, FLACSO Sede Académica Argentina, Buenos Aires, 1994.
- BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista*. Zahar, Río de Janeiro, 1986.
- BRASLAVSKY, CECILIA. *Un desafío fundamental de la Educación durante los próximos 20 años*. Revista La Educación N° 101, OEA. 1987.



- BRASLAVSKY, CECILIA. *Autonomía y Anomía en la Educación Pública Argentina*. Documento para la discusión N°8. FLACSO, 1993. BRONFENMAYER, G. Y CASANOVE, R. *La escuela primaria en Venezuela: clases sociales, circuitos de escolarización y prácticas pedagógicas*. Cuadernos de Pesquise N° 42. San Pablo, Brasil, 1982.
- CASTELLS, M. "El ranking de los cambios" en *Página/12*, Buenos Aires. 3/11/92.
- CEPAL - UNESCO *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 1992. CIRIGUANO, G. *Educación y futuro*, Columba, Buenos Aires. 1969.
- DECLARACIONES DE LOS MINISTROS DE EDUCACIÓN IBEROAMERICANOS, Salvador, Bahía, Brasil. 1993. DEPARTAMENTO DE TRABAJO DE LOS ESTADOS UNIDOS. *Lo que el trabajo requiere de las escuelas*. Informe de la Comisión SCANS para América 2.000, 1992.
- DRUCKER, P. *La sociedad post-capitalista*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1993.
- DUBOLS, "Las redes de empresas y su impacto sobre la gestión de recursos humanos" en *Las estrategias de las empresas frente a los recursos humanos*. El post Taylorismo, Humanitas, Buenos Aires. 1991.
- FAUNZYLBER. *Transformación productiva exigida por el cambio tecnológico*, en *Perspectiva y Diálogo Internacional* N° 5, 1993.
- FILMUS, D. *Demandas populares por educación*, AIQUE, Buenos Aires, 1992.
- GERMANI, G. *La movilidad social en Argentina*. Apéndice de Lipset y Bendix. "Movilidad social en la sociedad industrial". EUDEBA, Buenos Aires, 1963.
- HERRERA, M. *El crecimiento, la tecnología y la educación*, en *Perspectiva y Diálogo Internacional*, N° 5, 1993. MEDINA ECHAVARRIA, J. *Filosofía, educación y desarrollo*. Siglo XXI. Buenos Aires, 1973. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIA DE ESPAÑA. (1993)
- NEFFA, J. *Las nuevas tecnologías y sus efectos sobre el empleo a nivel macroeconómico en un contexto de crisis y reconversión*, en *Ajuste estructural, cambio tecnológico y Empleo*, ICI, 1993.
- PAIVA, V. *Educación, bienestar social y trabajo*, Libros del Quirquincho, Buenos Aires, 1982.
- PETRAS, J. *Ausencia de futuro*, en *Página/12*. Buenos Aires, 3/11/90.
- RAMA, GERMÁN. *Educación y Sociedad en América Latina*. Revista La Educación, N° 101, OEA, 1987.
- REICH, R. *El trabajo de las naciones*, Ed. Vergara, Buenos Aires. 1993.
- SALM, C. *Condiciones sociales de la competitividad*, MIMEO, 1992.
- SCHULTZ, T. *Invirtiendo en la Gente*, Ariel, Buenos Aires, 1986.
- TEDESCO, J. C. *Educación y sociedad en Argentina (1880- 1945)*. Ediciones Solar. Buenos Aires, 1986.
- TEDESCO, J. C. *Educación y Sociedad en América Latina: Algunos cambios conceptuales y políticos*. Oficina internacional de Educación. UNESCO, Suiza.
- TEDESCO, J. C. *La Reproducción*. Ponencia presentada ante la Comisión de Educación.
- THURLOW, L. *La guerra del Siglo XXI*. Ed. Vergara, Buenos Aires, 1993.
- TOFFLER, A. *El cambio del poder*, Plaza y Janes, Barcelona, 1992.
- VILLALOBOS, E.V. *Zbigniew Brzezinski o la era de la incertidumbre* en *Perspectiva y Diálogo Internacional* N° 5. 1993.
- WEINBERG, G. Prólogo en *Educación y sociedad en Argentina (1880 - 1945)*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1986



## ESTADO, SOCIEDAD Y EDUCACIÓN EN ARGENTINA DE FIN DE SIGLOS- PROCESO Y DESAFÍOS\*

Daniel Filmus

### 5. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO PARADIGMA SOCIO-EDUCATIVO

Los procesos que hemos analizado muestran las profundas transformaciones sucedidas en la relación entre Estado, sociedad y educación. Estos cambios exigen el desarrollo de nuevos paradigmas y categorías de análisis que permitan dar cuenta de las particulares características que asume hoy la realidad socio educativa de la Argentina y de otros países de la Región.

Esta necesidad se manifestó a partir de la constatación de que se había acentuado el desfase existente entre las teorías socioeducativas y las cada vez más complejas realidades que debían explicar. La "crisis de los paradigmas" (Tedesco J. C. 1985) se expresó a través de un conjunto de investigaciones que mostraron que los marcos teóricos tradicionales, predominantes hasta el momento, no estaban en condiciones de abordar satisfactoriamente las problemáticas emergentes de las nuevas situaciones socio-políticas y educativas.

En efecto, desde distintas perspectivas teóricas se propuso que tanto los paradigmas funcionalistas o estructurales funcionalistas como los crítico-reproductivistas habían perdido su capacidad de describir y comprender en toda su complejidad los procesos educativos latinoamericanos. De esta manera fue posible inferir que también habían disminuido su potencialidad para señalar las líneas de acción que el Estado y la sociedad debían protagonizar con el objetivo de avanzar en el proceso de democratización educativa. .

A pesar de partir de premisas y marcos teóricos claramente antagónicos entre-si, las versiones más representativas de ambas perspectivas coinciden en presentar un enfoque lineal, unidireccional y predeterminado respecto de la función social del Estado en materia educativa. En lo que respecta a los supuestos no compartidos, los mismos radican principal-mente en la definición de la naturaleza de las sociedades modernas y, como veremos más adelante, en el carácter que adquiere el Estado en ellas. Estas diferencias se manifiestan particularmente en el análisis del tipo de relación que establecen entre la educación y la sociedad. El sistema educativo es visto como el instrumento igualador por excelencia para unos y como una herramienta necesaria para perpetuar las desigualdades sociales, para otros.

Por su parte, la coincidencia en torno a la predeterminación del resultado de la acción estatal, impide a las dos perspectivas citadas analizar en profundidad tanto las condiciones socio históricas concretas en las que se desarrolla el proceso educativo, como el papel que desempeñan el conjunto de los actores sociales involucrados en dicho proceso. Aunque no se encuadra dentro de los objetivos principales del presente trabajo, por su destacada incidencia en la elaboración de las políticas educativas latinoamericanas, consideramos necesario señalar brevemente algunas de las principales características y vertientes de estas visiones.

\* Los presentes trabajos forman parte de: *Estado, Sociedad y Educación en Argentina de Fin de Siglo. Proceso y Desafíos*, ganador del Premio de la Academia Nacional de Educación que editará editorial Troquel.



## 5.1 Las perspectivas tradicionales

Las perspectivas tradicionales surgen con la fecunda obra de Emile Durkheim y están impregnadas por dos de sus principales preocupaciones: a) cuáles son los mecanismos por medio de los cuales se mantiene la cohesión social en sociedades en las que disminuye fuertemente la solidaridad mecánica y b) cómo se legitima una jerarquización social que responda a una división del trabajo social cada vez más compleja producida principalmente por el avance tecnológico.

Es en torno a estas funciones que Durkheim va a presentar como inalienable el papel del Estado. Respecto a su función colectiva señala: "...si damos algún precio a la existencia de la sociedad y acabamos de verlo que ella es para nosotros es necesario que la educación asegure entre los ciudadanos una comunidad suficiente de ideas y de sentimientos sin los cuales toda sociedad es imposible; y para que ella pueda producir ese resultado, es preciso, además, que no sea totalmente abandonada al arbitrio de los particulares.

Desde el momento en que la educación es una función esencialmente social, el Estado no puede desinteresarse de ella. Por el contrario, todo lo que es educación debe estar en alguna medida, sometido a su acción. (...) El papel del Estado consiste en separar esos principios esenciales, en hacerlos enseñar en las escuelas, en velar porque en ninguna parte queden ignorados por los niños..." E. Durkheim (1975).

Respecto a su función diferenciadoras, agrega " Sin cierta diversidad toda cooperación se volvería imposible: la educación asegura esa diversidad necesaria diversificándose ella misma y especializándose... Si el trabajo está más dividido, provocará en los niños sobre un primer fondo de ideas y de sentimientos comunes, una más rica diversidad de aptitudes profesionales..." E. Durkheim (1975).

Homogeneidad y diferenciación se combinan en el papel que Durkheim concibe para el Estado en materia educativa. Estas funciones estarán presentes en el conjunto de los autores que, aún poniendo énfasis en aspectos diferentes, proponen una relación positiva entre la educación y el desarrollo social. Es posible analizar estas perspectivas de acuerdo a la función principal que se le otorga al Estado en materia educativa. Desde algunas vertientes se prioriza el papel del Estado en torno a la construcción del consenso y la legitimidad de las sociedades democráticas; desde otras se considera como principalmente necesario el rol estatal con el objetivo de formar a los ciudadanos para cumplir mejor con sus roles sociales. Otras visiones incorporan la necesidad de hacer más productivos a los individuos y por último están quienes señalaban como imprescindible el papel educativo del Estado para contribuir a construir sociedades más igualitarias dentro del contexto de consenso. (García Guardilla, Carmen, 1.987).

Es la corriente estructural funcionalista quien más a contribuido a analizar la relación entre Estado y educación desde la perspectiva del consenso y de la adecuación de los individuos a los roles sociales emergentes (Parsons, T, 1985). La concepción de que el Estado utiliza la educación como un mecanismo institucional orientado a adscribir las personas más capacitadas a las posiciones que suponen conocimientos y responsabilidades mayores, sustenta un conjunto de teorías acerca de la estratificación social. Para estas teorías el funcionamiento del sistema educativo garantiza la posibilidad de una movilidad social ascendente que caracteriza a las sociedades modernas.

Algunas visiones, como la de Inkeles (1974) han tenido una particular incidencia en la realidad latinoamericana. Sus estudios acerca del papel educativo del Estado en función de la transformación de actitudes/tradicionales por otras más modernas fue tomado como soporte de un conjunto de trabajos que centraron en este tipo de cambio la posibilidad de superar el subdesarrollado por parte de diversos países de la región. Estas concepciones son las que



sustentan, entre otras, la obra de Gino Germani respecto del modelo de modernización de nuestras sociedades.

Las perspectivas que se han centrado en los aspectos vinculados al papel del Estado en la educación en torno a la igualdad de oportunidades han sido denominadas por Karabel y Hasley (1977) como las del "empirismo metodológico". Entre otros, Boudón (1973), Coleman-. (1966) y Jenks (1972) han sido algunos de los principales iniciadores de estas concepciones que han incorporado una metodología sofisticada para evaluar el impacto de las políticas educativas en función de la movilidad social. Frente al optimismo meritocrático desarrollado por los análisis funcionalistas tradicionales, estas visiones significaron un importante aporte. Al señalar aspectos sociales e institucionales que obstaculizaban una verdadera-igualdad de oportunidades, estas teorías promovieron reformas educativas de cierta profundidad. Entré otras estrategias, iniciaron las recientemente redescubiertas políticas compensatorias en dirección a convertir a los sistemas educativos en un factor de nivelación social.

Las perspectivas del papel de la educación en torno a la movilidad social ascendente en América Latina cobraron fuerza a partir de la década de los '60 en la obra, entre otros autores, de Ernesto Shiefelbein, Ana María E. de Babini y Germán Rama.

Por último, la participación del Estado en la educación con el objetivo de aumentar la productividad de las personas surgió de la mano de las teorías del Capital Humano. Representada principalmente por T. Shultz (1986), esta perspectiva contó rápidamente con el apoyo de instituciones que, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), enfatizaron que el objeto principal de la educación era el desarrollo económico. La educación debía dejar de ser vista por los estados con el concepto de bien de consumo para transformarse en una inversión sustantiva para el crecimiento de los países. De acuerdo a esta teoría, las desigualdades de ingresos entre los individuos, y por lo tanto su diferente aporte a la productividad del país, se debía a los distintos niveles de capacidad productiva. Esta capacidad estaba correlacionada con los años de escolaridad de cada persona.

Habiendo surgido con la necesidad de explicar el diferente desarrollo de las naciones después de terminada la Segunda Guerra Mundial, el centro de interés de la teoría del capital humano giró en torno a justificar la inversión educativa a partir de las tasas de retornó social e individual que ella generaba. Trabajos como los de Becker (1967), Carnoy (1967) y Blaug (1970) proporcionaron criterios para la elaboración de políticas desde el sector público. Estos criterios estaban dirigidos a garantizar una asignación más eficiente de los recursos en función de las tasas de retorno diferenciales que se esperan al invertir en cada uno de los niveles del sistema educativo. Al mismo tiempo, las políticas educativas fueron concebidas como una de las principales estrategias para la incorporación al mercado de trabajo de numerosos sectores que, en los países periféricos, se urbanizaron rápidamente. La creencia en que la desocupación de los trabajadores menos calificados obedecía al tipo oferta (con pocos años de escolaridad) y no a problemas de la demanda de mano de obra jugó un papel destacado en este sentido.

Las teorías del Capital Humano tuvieron y aún hoy mantienen una gran influencia en los países de América Latina. Siendo uno de los pilares de las concepciones desarrollistas, fueron impulsadas por organismos internacionales que, como la CEPAL, han tenido una fuerte presencia en la región. De hecho, durante la década de los '60 la inversión en educación se convirtió en un condicionante del acceso a un conjunto de alternativas de asistencia financiera e inversiones por parte de los países centrales.

Uno de los principales exponentes de estas perspectivas en nuestra región ha sido José Medina Echavarría (1973) quien relaciona la inversión en educación con las posibilidades de planificar, el crecimiento económico sostenido. Para Medina Echavarría la educación es



principalmente un "factor de desarrollo económico al poner en estrecha conexión el análisis de las necesidades educativas con las urgencias de un previsible cuadro ocupacional dentro de determinados horizontes de desarrollo".

A esta altura del análisis es posible proponer que el conjunto de las teorías funcionalistas y estructural funcionalistas respecto de la vinculación entre Estado y educación han perdido, una importante porción de su capacidad explicativa en Latinoamérica a partir de mediados de la década de los 70. Distintos factores han confluído para que las perspectivas que enfatizaban la relación positiva entre Estado, educación y crecimiento entraran en crisis. Algunos de estos factores tuvieron que ver con las dificultades que afrontaron estas teorías en los países centrales cuando un conjunto de los objetivos propuestos para los sistemas educativos fueron cubiertos (integración, ciudadanía, universalización de la escolaridad, crecimiento económico modernización, etcétera). En estos países surgieron otro tipo de teorías que analizaremos seguidamente y que criticaron fuertemente las concepciones igualitaristas de la educación a partir de enfatizar su capacidad de reproducir las desigualdades.

Junto a estos factores, desde la región también se comenzó a cuestionar los supuestos teóricos que sustentaban estas visiones. El elemento desencadenante fue, sin lugar a dudas, la crisis económica a la que ya hemos hecho referencia en capítulos anteriores.

La crítica situación socio-económica y política de Latinoamérica mostró facetas que contradecían los supuestos teóricos de las concepciones optimistas de la educación:

A pesar de haber crecido sustantivamente los sistemas educativos, subsistían en la región fuertes desigualdades económico-sociales.

La rigidización de los sistemas de estratificación social y la falta de alternativas ocupacionales para sectores de la población con alto nivel de escolaridad cuestionaron el papel de la educación en torno de la movilidad social ascendente.

Los cruentos enfrentamientos políticos internos que se sucedieron en un conjunto de países pusieron en tela de juicio el rol homogeneizador de la escuela en torno a la transmisión de valores nacionales comunes.

La existencia de gobiernos de corte autoritario condicionó la capacidad de las instituciones educativas en torno a la formación ciudadana.

Finalmente, las diferentes tendencias que adoptaron la curva de crecimiento del sistema educativo (ascendente) y la de crecimiento económico (descendente) dejaron sin argumento a las perspectivas que afirmaban que la educación era el sustento principal del desarrollo económico ocurrido en las últimas décadas.

Los paradigmas que sostenían visiones optimistas de la relación entre el Estado y la educación, aún sin perder totalmente su vigencia en el imaginario social, dejaron de incidir fuertemente en los supuestos conceptuales que avalaron las políticas educativas de la época.

## 5.2 Los paradigmas crítico reproductivistas

Es evidente, que el impacto de las teorías crítico-reproductivistas en la región fue menos significativo que el que obtuvo las perspectivas recientemente analizadas. Su incidencia fue particularmente menor como insumo para la elaboración de políticas educativas desde el aparato estatal. Sin embargo, por su influencia ideológica en amplios sectores de la comunidad académica y en grupos con gran predicamento en la conformación de las opiniones de la comunidad educativa es necesario detenernos brevemente en su análisis.



Como señalamos anteriormente, su principal diferencia respecto a las visiones funcionalistas radicó en la concepción del Estado y en la función que éste adjudica al sistema educativo.

Dentro de este marco conceptual, la escuela es analizada como uno de los mecanismos más idóneos para reproducir un sistema social cuya desigualdad se originaría en una división social del trabajo determinada por relaciones de dominación. En este caso, el Estado no representaría al conjunto de la sociedad ni aspiraría al bien común, sino que se presentaría como un instrumento en manos de las clases o grupos dominantes.

Es posible diferenciar las perspectivas crítico reproductivistas según el distinto énfasis que otorgan al papel de la educación en torno a las diferentes dimensiones a través de las cuales opera el mecanismo de la reproducción. Algunas de ellas centran su atención en el rol económico; otras lo hacen en los aspectos ideológicos culturales.

El eje central de las primeras perspectivas se orienta hacia el análisis del principio de correspondencia que existiría entre el sistema educativo y el sistema económico de una sociedad. La función de la escuela sería crear una apariencia "falsamente meritocrática" que legitimaría la reproducción de las relaciones de producción. En este marco, el papel principal de la escuela sería "inculcar a los estudiantes las conductas apropiadas para ocupar roles sociales en la estructura jerárquica de la sociedad y el trabajo capitalista" (Ornellas 1994). El mecanismo a través del cual se cumple con este objetivo es analizado en profundidad por Bowles y Gintis (1976). Según los autores "... el sistema educativo ayuda a integrar a la juventud al sistema económico (...) mediante una correspondencia estructural entre sus relaciones sociales en la educación no sólo acostumbra al estudiante a la disciplina del lugar de trabajo, sino que desarrolla tipos de comportamiento personal, estilos de auto-presentación, la auto-imagen y la identificación con la clase social, que son componentes cruciales de la adecuación al puesto de trabajo...". Al mismo tiempo, las desigualdades entre las escuelas de acuerdo al sector social que concurre a ellas contribuirían a generar un ambiente adecuado a la jerarquía para la cual se los forma.

Desde la perspectiva de la reproducción ideológica, algunos de los exponentes más importantes han sido Louis Althusser, P. Bourdieu y J. Passeron. Al contrario de lo planteado por Durkheim, estos autores proponen que el Estado no selecciona valores y conocimientos comunes y consensuados por toda la sociedad para distribuirlos homogéneamente a través de sistema educativo. Selecciona sólo una parte del universo cultural y es aquel que está vinculado con las perspectivas de los sectores dominantes. Para Althusser (1974) la educación se convierte en un aparato ideológico del Estado ya que para la reproducción de la fuerza de trabajo no sólo es necesario reproducir su calificación sino también una "reproducción de las reglas del orden establecido". Aún sosteniendo una cierta autonomía de la Acción Pedagógica, Bourdieu y Passeron (1977) señalan que "Todo Sistema de Enseñanza debe sus características al hecho que es necesario producir y reproducir por los propios medios institucionales, un arbitrio cultural que contribuye a la reproducción de las relaciones entre los grupos o clases sociales".

Es posible afirmar que los aspectos positivos de estas teorías estuvieron vinculados a la incorporación de un marco crítico para el análisis de una realidad escolar hasta el momento excesivamente idealizada. De hecho, promovieron un conjunto de investigaciones que posibilitaron el estudio de los mecanismos a través de los cuales el sistema educativo, lejos de cumplir con su misión igualadora, contribuiría a perpetuar y legitimar situaciones de privilegio y dominación.

Sin embargo las perspectivas crítico-reproductivistas encontraron serias dificultades para dar cuenta de otro conjunto de procesos que se desarrollan en el sistema educativo. Su principal limitación se centró en su incapacidad para explicar el crecimiento sostenido y permanente de la demanda educativa por parte de los sectores populares y en comprender las potencialidades



carenciados exigirían una mayor participación en un sistema educativo cuya principal objetivo es perpetuar su situación de subordinación? (Filmus, D. 1989)

En este sentido Beatriz Sarlo enfatiza que los sectores populares en nuestro país encontraron en la escuela una institución que les brindó herramientas para afirmar su propia cultura sobre bases mucho más variadas y modernas que las que les permitía su experiencia inmediata y sus saberes tradicionales: ". Con la adquisición de saberes que desconocían y que no pertenecían naturalmente a su mundo inmediato, los sectores populares no se adecuaban como robots a los contenidos de una cultura dominante, sino que también cortaban, pegaban cosían, fragmentaban y reciclaban..." (Sarlo B. 1994).

Otro de los obstáculos insalvables de las teorías crítico-reproductivistas fue el análisis del rol docente. Al circunscribir su actividad a la reproducción de un arbitrario cultural, asoció su papel a la defensa de los intereses de los sectores dirigentes. Al respecto parece evidente que educador y educando no pueden ser vistos únicamente como una proyección de sujetos sociales o políticos (en este caso dominantes y dominados)'sin empobrecer notoriamente las perspectivas de análisis del vínculo pedagógico (Puiggrós.A. 1995).

Por otra parte, nos permitimos proponer que la importante capacidad crítica de estos marcos teóricos no encontró un correlato en la elaboración de propuestas alternativas a la hora de definir funciones transformadoras para el Estado y la Sociedad en materia educativa (Ibarrola M. 1994 y Tedesco J.C. 1985). En muchos casos las denuncias de los mecanismos reproductores del sistema educativo fueron utilizadas por distintos sectores para proponer alternativas desescolarizantes en América Latina. De esta manera, mientras que los grupos históricamente marginados pugnaban por ingresar al sistema educativo, desde perspectivas supuestamente democratizadoras se postulaba la, conveniencia de su desaparición. La limitación propositiva de estas concepciones quedó en evidencia en el transcurso del debate acerca de las políticas educativas a aplicar por los procesos de democratización política que se desarrollaron en los países de la región en los últimos años.

### 5.3 Elementos para la emergencia de un nuevo paradigma

El retorno de la vigencia de las instituciones democráticas en Latinoamérica significó la recuperación de la capacidad para desarrollar investigaciones socio-educativas por parte de las gestiones públicas y de la comunidad académica. Estos trabajos se han encontrado con la dificultad que implica no contar con marcos teóricos que permitan comprender en profundidad los nuevos procesos socioeducativos. Sin embargo, el aporte más importante de estas investigaciones no se ha concretado en dirección a debatir con las teorías que consideraban inadecuadas o por lo menos incompletas para poder interpretar la nueva realidad. Después de muchos años en que la investigación empírica resultó escasa; la mayor parte de los trabajos socioeducativos realizados a partir del retorno democrático se han orientado a estudiar empíricamente y con rigurosidad metodológica, cuál es la función social que está desempeñándola educación y su nueva relación con el Estado y la sociedad.

Se podría decir que en la lectura de un conjunto de estos trabajos se observa una mirada ecléctica respecto a los grandes paradigmas tradicionales. Este eclecticismo ha llevado a combinar categorías de análisis y metodologías de investigación anteriormente excluyentes entre sí. También ha posibilitado la utilización en una misma obra de marcos teóricos aportados por autores que, aún proviniendo de corrientes tradicionalmente opuestas, permiten obtener visiones complementarias de la realidad educativa.

Es posible postular que en realidad estos trabajos se inscriben más en lo que Lakatos (1975) ha definido como Programas de Investigación Científicos (PICs). Los PICs hacen



permiten avanzar hasta enunciados singulares, sin necesidad de sostenerse en un paradigma propiamente dicho (Aguilar, C. 1985).

La característica singular de este movimiento es la elaboración de marcos de análisis acotados (pero no por ello poco profundos) para dar respuestas a preguntas también acotadas. Las problemáticas escogidas ya no están únicamente vinculadas a la necesidad de legitimación o de denuncia del papel del sistema educativo. Se orientan principalmente hacia aquellos núcleos temáticos que exigen el sustento de la investigación empírica para potenciar los efectos democratizadores de la educación. Es por ello que su vinculación con la toma de decisiones y con las políticas y acciones de los diferentes actores involucrados en el proceso educativo es cada vez más estrecha. En este sentido cabe acotar que estas investigaciones no sólo están vinculadas a las necesidades de implementación de las políticas públicas. Muchos trabajos empíricos están dirigidos a brindar elementos para desarrollar orientaciones y articular demandas de sectores que, como los sindicatos docentes, el mundo empresarial el movimiento cooperador, etcétera, han adquirido un rol más activo en el debate pedagógico.

¿Es posible proponer que el análisis de las perspectivas teóricas expuestas implícita y explícitamente en estas investigaciones nos permita anunciar que nos encontramos ante el surgimiento de un nuevo paradigma socioeducativo que genera mejores condiciones para dar cuenta de nuestra realidad?

Creemos que es demasiado aventurado dar una respuesta afirmativa a esta pregunta. Sin embargo es posible plantear que existen un conjunto de elementos que conforman un núcleo básico de marcos conceptuales para el análisis de las implicaciones sociales de los fenómenos educativos. Siguiendo un conjunto de sistematizaciones realizadas recientemente (Filmus, D. 1987, Braslavsky C. y Filmus, D. 1988 y Tedesco J. C, 1993) es posible describir sintéticamente algunos rasgos comunes que se encuentran en este núcleo básico:

a) No es posible proponer una función social universal y predeterminada para la educación respecto de su relación con la sociedad.

Esta afirmación significa partir de la idea de que la función social de la educación es un fenómeno específico de momentos históricos y países también específicos. J.C. Tedesco ha señalado con acierto que el surgimiento de los paradigmas descriptos anteriormente en los países centrales estuvo vinculado a "la evolución de los problemas reales que enfrentaban las sociedades desde el punto de vista educativo" (Tedesco, 1985). En nuestros países, en cambio, estas perspectivas fueron adoptadas en forma acrítica y aplicadas en realidades sumamente diferentes a las que dieron lugar a su génesis.

Sólo definiciones tan generales y abarcativas como la de Durkheim en el sentido de que Ja "educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre aquellas que no han alcanzado todavía el grado de madurez necesario para la vida social" (Durkheim 1975), mantienen su vigencia. Pero precisamente su alto nivel de generalidad se convierte en el elemento que limita su capacidad explicativa respecto a los procesos educativos particulares.

El enunciado (a) está señalando que para las concepciones emergentes el papel del Estado en torno a la contribución de la educación a la reproducción del orden social vigente o a la transformación social sólo puede ser definido a partir del análisis concreto de realidades socio-históricas concretas. Lo mismo se puede decir respecto del rol de la educación en función de promover la igualdad de oportunidades o la discriminación social; el crecimiento, o el retroceso del desarrollo económico de los países y del aporte hacia una cultura autoritaria o hacia una cultura democrática y pluralista (Braslavsky C. y Filmus D. 1988).

b) El resultado del proceso educativo responde a las acciones del conjunto de los



Los marcos teóricos provenientes del funcionalismo o del crítico-reproductivismo perciben el ámbito educativo principalmente como el resultado de las políticas definidas por los sectores dirigentes o dominantes. El Estado es el actor privilegiado de los procesos educativos ya sea para promover el crecimiento y la igualdad o para la reproducción social y cultural. En aquellos casos donde los que participan del proceso educativo son concebidos como sujetos del proceso, sólo son percibidos como actores individuales, Esta es la perspectiva de la teoría del capital humano, por ejemplo, en la cual los ciudadanos son rescatados a partir de su "racionalidad económica frente al mercado". Es esta racionalidad la que los induce a invertir desde una lógica individual en su propia educación con el objeto de ser recompensados con la tasa de retorno correspondiente (Frigotto G. 1984)

Siguiendo los aportes de Touraine, recuperar el protagonismo de los actores no significa dejar de reconocer el papel privilegiado de los grupos dirigentes en la organización de la reproducción económica y cultural de la sociedad. Pero existe mucha distancia entre este reconocimiento y la idea de una materialización coherente y sin fisuras de una ideología dominante a través del sistema educativo. Tampoco significa diluir el actor social en la suma de las voluntades individuales o "encerrar al actor en el rechazo de lo social en nombre de lo no social". Por el contrario, implica entenderlo en el marco de las relaciones sociales y del movimiento social de los cuales forma parte (Touraine A. 1987).

En este sentido, concebir el ámbito educativo como un espacio que se configura a partir de acciones múltiples significa por ejemplo, retomar los planteos que desde las teorías de la resistencia, enfatizan la capacidad de "resistencia simbólica" de los actores escolares frente a la hegemonía cultural dominante (Giroux H. 1992). Al mismo tiempo permite revalorizar el papel que juegan las demandas populares por la democratización de la educación (Malta Campos M. 1988 y Filmus D. 1989). Desde esta concepción, la ampliación de las oportunidades educativas y la propia selección de valores, conocimientos y habilidades que el sistema transmite no dependen sólo de la voluntad oficial. La sociedad, a través de una multiplicidad de actores (maestros, alumnos, agentes burocráticos, padres, gremios, lobbys, etcétera) deja de ser una mera reproductora para transformarse en productora, creadora y recreadora de estos procesos. Aún sin renunciar al análisis del peso que conservan las estructuras, esta perspectiva implica repensar a la educación como un espacio de contradicciones y conflictos que nos permite acotarlo primer enunciado (a): Entre otras razones el proceso educativo es específico de espacios regional e históricamente determinados, por la particular configuración, correlación de fuerzas y articulación de los intereses de los distintos actores colectivos e individuales que intervienen en él en cada uno de los procesos.

Sin lugar a dudas, la profundización del análisis de las implicancias del enunciado (b) nos lleva a enfrentarnos con uno de los grandes desafíos pendientes para la sociología contemporánea: encontrar el punto de confluencia entre el peso de las estructuras y la incidencia de las voluntades individuales en la determinación de los procesos sociales (Bourdieu P. 1993 y Touraine A. 1987).

c) Es necesario concebir el proceso educativo como un fenómeno en el que interactúan distintas dimensiones: una social y otra individual.

Los aspectos implicados en el enunciado (b) exigen no agotan el análisis de la función del sistema educativo en sólo una de las dimensiones planteadas en (c). Es precisamente la posibilidad de complementar ambos enfoques la que permite que un conjunto de investigaciones sustentadas en supuestos vinculados con estos elementos teóricos (Gallart M. A. 1994; Jorrot J. 1994) comprueben que en determinadas condiciones y *en* un mismo momento la educación puede ser "... un factor de reproducción social y a su vez de progreso personal para



Por otra parte, desde una perspectiva diferente, pero en el intento de aportar a esta misma problemática se están procurando complementar las tradicionales miradas macrosociales con los enfoques a nivel micro institucionales. En esta dirección, en los últimos años muchos investigadores han asumido el desafío metodológico de retomar para el análisis de los procesos educativos los estudios etnográficos introducidos en la década de los '60 por investigadores como Cicourel y Garfinkel. Ello requiere en muchos casos incorporar el concepto de vida cotidiana (Heller A. 1987), ya que es uno de los elementos teóricos que más puede aportar al análisis de lo heterogéneo y particular de los procesos educativos. Como señalan Rockwell y Ezpeleta: "Al integrar lo cotidiano como un nivel analítico de lo escolar, consideramos poder acercarnos de modo general a las formas de existencia material de la escuela, y revelar el ámbito preciso en que los sujetos particulares involucrados en la educación experimentan, reproducen, conocen y transforman la realidad escolar" (Rockwell E. Y Ezpeleta J., 1989).

De esta manera, junto con los aspectos "documentados" de la escuela, que se refieren a fundamentalmente su existencia como institución o aparato estatal, se revaloriza la historia o existencia "no documentada" de la escuela. En esta dimensión cotidiana los maestros, alumnos y padres se apropian de los apoyos y las prescripciones estatales y construyen "cada escuela" en una particularidad que le es específica (Rockwell E. Y Ezpeleta J. 1989).

d) El cumplimiento del objetivo "homogeneizador" de la educación exige promover procesos educativos heterogéneos.

Tal como fue señalado con anterioridad, el paradigma que dio origen a nuestro sistema de educación básica se constituyó en base al supuesto de que la garantía del acceso a niveles similares de educación para la conformación de la ciudadanía estaba dada por la homogeneidad de los procesos escolares (Cassasus, J.1989).

En la práctica este supuesto no funcionó en la dirección prevista. En primer lugar, porque una oferta educativa similar en cuanto a su estructura institucional y curricular no logró procesar las diferencias de origen de los alumnos de manera que se produjeran resultados iguales o equivalentes. En segundo lugar, porque la pretendida igualdad de la oferta sólo existió en la normativa. Como hemos analizado en capítulos anteriores, el Sistema educativo se segmentó de tal forma que brindó diferenciadas calidades de educación según el origen socioeconómico de los niños.

Las concepciones emergentes proponen analizar la realidad socioeducativa tomando en cuenta la distinción entre desigualdad y diferenciación. Garantizar la integración y la equidad implica "eliminar la desigualdad, pero no la diversidad" (Tedesco 1993). Ello significa tomar en cuenta las diferencias de origen en dirección a generar mejores condiciones de aprendizaje a quienes provienen desde peores puntos de partida. Al mismo tiempo supone, en particular en América Latina, la valoración de la diversidad cultural y la articulación de esas diferencias como elementos centrales de la institución educativa (Frigerio G., 1993).

Esta interpretación de los conceptos de desigualdad y diferenciación permite utilizar otras categorías de análisis para el estudio de algunos de los procesos educativos más difundidos en la región: la descentralización, la creciente autonomía de las instituciones y la evaluación estandarizada de la calidad educativa.

e) La educación es un factor necesario pero no suficiente para garantizar el objetivo de combinar crecimiento económico con justicia social.

La reciente propuesta de la CEPAL-UNESCO coloca a la educación y a la producción del conocimiento como una de las condiciones imprescindibles pero no suficientes para incrementar la competitividad económica y la equidad social, fortalecer los procesos democráticos y propiciar la sustentabilidad ambiental de los países de la Región. De esta manera intenta



apartarse tanto del optimismo pedagógico de los paradigmas desarrollistas, como del pesimismo educativo de las concepciones reproductivistas.

Esta perspectiva implica la imposibilidad de estudiar el impacto de los procesos socioeducativos al margen de analizar las consecuencias más globales que produce la aplicación de un determinado modelo socioeconómico. Parece ser tan cierto que la educación por sí misma no se puede constituir en la estrategia excluyente para lograr el crecimiento con equidad, como que estos objetivos tampoco pueden ser alcanzados sin el aporte de la educación.

Afirmar que la educación es un factor necesario pero no suficiente significa analizar su función social concreta sin "expectativas desmesuradas" (Braslavsky C. Y Filmus D. 1988), tomando en cuenta las limitaciones que provienen del modelo social vigente. Al mismo tiempo también significa proponer que existe un innegable aporte específicamente pedagógico a las posibilidades de democratización y desarrollo integral de la sociedad.

## 6. ¿PARA QUÉ EDUCAR EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI?

Los elementos recientemente señalados nos colocan en mejores condiciones para comprender la naturaleza de la actual crisis y para plantear ejes de un debate acerca de cuál es el papel que la sociedad requiere del sistema educativo.

En este sentido, es posible proponer que uno de los factores centrales de la falta de respuestas de la escuela a las actuales necesidades de desarrollo social es la ausencia de definiciones consensuadas acerca de cuál es la función que debe desempeñar la educación **de cara a los** desafíos de fin de siglo. Como hemos analizado en el capítulo anterior la pérdida de vigencia de las concepciones que enfatizaban el aporte de la educación al crecimiento económico en la década de los 70, no significó el surgimiento de un nuevo marco conceptual que planteara una relación positiva entre educación y desarrollo social.

Los enfoques pesimistas del papel de la educación exponen su arsenal de argumentos: En un mundo que avanza hacia la globalización cultural, donde las fronteras nacionales tienden a desaparecer, donde los medios de comunicación se convierten en el mecanismo socializador por excelencia, donde el desarrollo científico-tecnológico parece contribuir al estrechamiento del mercado laboral, donde las identidades tienden a conformarse principalmente de acuerdo a las capacidades de consumo, donde el peligro de marginación social crece cotidianamente, donde la velocidad del "zapping", de los videoclips o de los videojuegos fomenta la cultura de lo efímero... ¿Es necesaria la educación?

Anteriormente hemos corroborado que la escolaridad es un factor importante para lograr acceder a mejores oportunidades laborales. ¿Alcanza esta constatación del beneficio que individualmente se obtiene a través de la educación para justificar la acción de Estado y sociedad en favor de ella? O quizás sea posible afirmar que la defensa de la educación se haya convertido únicamente en una reivindicación corporativa de los educadores. ¿Cómo justificar que el gasto educativo se encuentre a la cabeza de las erogaciones fiscales de los países latinoamericanos? ¿Cómo argumentar la necesidad de mayores esfuerzos y recursos sociales a favor de la educación, si no está claro para qué sirve?

¿Para qué educar en la Argentina de los albores del Siglo XXI?

¿En torno a qué objetivos es posible hoy hacer converger las voluntades necesarias para promover las transformaciones que permitan emerger de la larga crisis educativa?

Quizás no podamos brindar respuestas acabadas a este interrogante. Pero sí intentare-



construcción de la Argentina de fin de siglo. Nos referimos a cuatro ejes vertebradores: a) la identidad nacional, b) la democracia, c) la productividad y el crecimiento y d) la integración y la equidad social.

a) Educar para la consolidación de la identidad nacional.

Uno de los principales desafíos educativos del momento es la recuperación del papel de la escuela en torno a la consolidación de la identidad nacional. Ya hemos hecho referencia al lugar central que ocupó esta problemática en la etapa del surgimiento del Estado nacional. Es posible proponer que su lugar entre las tareas actuales no es menos importante. Nuestra identidad como nación depende, en gran parte, de la capacidad del sistema educativo de crear, recrear y transmitir a todos los argentinos los valores, pautas culturales y códigos comunes. Quedar marginado de estos valores, pautas o códigos implica al mismo tiempo quedar excluido de la posibilidad de participación en importantes esferas de la vida nacional. Aunque son poderosos mecanismos socializadores, los medios de comunicación de masas no garantizan esta función. Por el contrario, la actual indiferenciación de los mensajes producto de la universalización de los códigos de los medios masivos plantea nuevos problemas a la construcción de las identidades nacionales. Es la escuela quien está en condiciones de integrar culturalmente a través de su accionar cotidiano.

Dos objeciones se suelen anteponer a esta propuesta. La primera de ellas hace referencia a la identidad nacional como algo heredado, ya construido por quienes forjaron la Nación. No como una preocupación permanente. Esta es una visión estrecha de los mecanismos de construcción de las identidades comunes. El pasado compartido es sólo uno de los elementos constitutivos de la nacionalidad. Tan importante corrió este factor es la definición conjunta de los principales problemas del presente y la construcción también compartida de un proyecto futuro. Justamente ésta fue la estrategia exitosa de la Generación del 80. No había en aquel entonces un pasado necesariamente común para todos los habitantes de este suelo. La consolidación del sentimiento nacional estuvo más vinculada a la posibilidad de incorporar a distintos grupos sociales a un proyecto nacional hegemónico que a la apelación al acervo y la conciencia histórica (Rouquie, A. 1982).

La segunda de las objeciones es planteada desde las perspectivas que vaticinan que la globalización y la universalización acabarán con las identidades nacionales o regionales. Por el contrario, es posible sostener que el fortalecimiento de las identidades nacionales es necesario para garantizar que el proceso de integración planetario no sea el resultado de la imposición de la voluntad de algunos países sobre otros. Sólo se puede integrar lo diferente, aquello que tiene personalidad propia. Un proceso basado en la pérdida de la identidad nacional conduce a la disolución, no a la integración. Es necesario señalar que en muchos casos los valores considerados como universales por quienes monopolizan los mercados culturales a nivel global, no son tales. Son los valores nacionales de aquellos países que por su situación de privilegio están en condiciones de convertir su "arbitrario cultural" en el universo de los valores, códigos y significados posibles (Bourdieu, P. y Passeron, J. 1977).

Fortalecer la identidad nacional no es incompatible con una integración más activa al escenario mundial. De hecho, los procesos exitosos de integración regional, como el de la Comunidad Económica Europea, muestran al mismo tiempo procesos muy interesantes de revalorización de las culturas nacionales y locales.

Por otra parte, es importante destacar que la concepción de identidad nacional que está implícita en esta propuesta no presupone la negación de las identidades y culturas particulares. Ello marca una diferencia respecto de una "tradicición" de nuestro sistema educativo. La necesidad de aportar a la construcción de la Nación implicó en muchos momentos una escasa atención de nuestras escuelas al respeto de las identidades regionales/sociales y étnicas. En



la actualidad y siguiendo a Touraine (1995) se debe rescatar una acción educativa que permita la integración cultural a partir del reconocimiento de las diferencias:" ¿Para que sirve la escuela si no es capaz de hacer que niños y niñas formados en medios sociales y culturales diferentes compartan el espíritu nacional, la tolerancia y la voluntad de libertad?..." Pero no se trata solo del reconocimiento de la heterogeneidad, se trata de utilizarla como, elemento pedagógico. Si el otro es distinto es posible aprender cosas de él (Mayor Zaragoza 1995). En palabras de Emilia Ferreiro (1994) "Transformar la diversidad conocida y reconocida en una ventaja pedagógica; ese me parece ser el gran desafío para el futuro"

En esta dirección la identidad nacional no significa uniformidad cultural. Por el contrario, es unidad en la diversidad. En el caso argentino, este aspecto está enfatizado porque el elemento estructurado de la identidad está determinado por el carácter federal de la Nación

Por último, la revalorización de la identidad nacional debe convertirse en un factor que sustente la integración regional y subregional y no en un elemento alternativo. Cualquier modelo de desarrollo y crecimiento sostenido supone mayores niveles de cooperación e interdependencia con otras naciones (Frías, P. J. 1972) y en particular con las de la región. El atraso relativo que existe en los aspectos culturales y educativos del proceso de integración respecto de las temáticas económicas exige un papel más activo de la escuela para vencer los prejuicios propios de la "presunción de superioridad o del estrecho nacionalismo" (Piñón, F 1993). Estos prejuicios se constituyen muchas veces en uno de los principales obstáculos para las estrategias de integración latinoamericana.

#### b) Educar para la democracia

A pesar de que el objetivo de la formación para la ciudadanía ha estado presente desde la conformación de nuestro sistema educativo, los períodos en los cuales existieron restricciones al ejercicio de los derechos ciudadanos han sido numerosos.

Los actuales desafíos en torno a la educación para la democracia resultan mucho más complejos. Por un lado, porque es necesario desmontar las culturas autoritarias construidas en las etapas donde no tuvieron plena vigencia las instituciones políticas. Por otro, porque en el marco de creciente complejidad de la sociedad moderna la participación ciudadana requiere de una capacitación que vaya mucho más allá de la alfabetización básica propuesta como objetivo sobre fines del siglo XIX (Tenti E. 1992).

La educación para la democracia debe abarcar, entre otros aspectos, las tres dimensiones en las que, según Claus Offe, se constituye la relación entre los ciudadanos y la autoridad estatal (Offe C. 1990). La primera de ellas tiene que ver con la propia génesis del Estado liberal y, hace referencia a la libertad "negativa". Es decir, la posibilidad de los ciudadanos de hacer valer sus garantías contra la arbitrariedad política o frente a la fuerza y la coacción organizada estatalmente. Esta dimensión siempre presente en el debate respecto de la relación Estado sociedad civil, adquiere en nuestro país y en la región una relevancia particular. La dolorosa experiencia argentina en torno a la conculcación de los derechos humanos más básicos y sus secuelas en nuestra vida cotidiana exigen que esta problemática se encuentre permanente-mente en la formación ciudadana.

"¿Cómo educar después del Proceso?" pregunta Graciela Frigerio (1993), parafraseando las reflexiones de Adorno y Masscheleim respecto de Auschwitz e Hiroshima respectivamente. El desafío de la escuela y los docentes en esta dirección no es pequeño. El compromiso con valores como la vida, la justicia, la verdad y la paz debe adquirir una dimensión superior.

La segunda de las dimensiones a las que queremos hacer referencia es la concepción "positiva" de la libertad. Es la que tiene que ver con la condición ciudadana de ser soberana de



la participación política. No sólo en cuanto a ejercer el derecho universal al voto, sino en el conjunto de las instituciones de la vida social. El ciudadano como sujeto activo en los partidos políticos, en las organizaciones gremiales, empresariales, confesionales, vecinales, estudiantiles, etcétera que conforma la red que permite el ejercicio cotidiano e inmediato de la participación democrática.

La función de la escuela en esta temática tiene dos vertientes. Por un lado debe brindar la formación en el pensamiento crítico y en el respeto al pluralismo y al disenso como para poder participar en el debate político. Por el otro, debe formar en las competencias y calificaciones necesarias para la comprensión de los procesos sociales, para ejercer la representación y elegir representantes y para la toma de decisiones en torno a las diferentes alternativas de desarrollo económico-social (Ibarrola M. y Gallart M. A. 1994).

Por último, y en el marco de un Estado activo en las políticas sociales, la escuela también debe desempeñar un importante rol en una tercera dimensión del ejercicio de la ciudadanía. Es la que tiene que ver con la participación social como "cliente que depende de servicios, programas y bienes colectivos suministrados estatalmente para asegurar sus medios materiales, sociales y culturales de supervivencia y bienestar" (Offe, C. 1990). Estamos haciendo referencia a la formación en la capacidad de demanda de aquellos bienes que, como la educación, la justicia, la seguridad, la sustentabilidad ambiental, aseguran la posibilidad de una igualdad de oportunidades en pos de alcanzar una mejor calidad de vida.

Algunos aspectos de las dimensiones señaladas exigen la incorporación de contenidos específicos al desarrollo curricula para ser conocidos y aprendidos por los estudiantes con el objeto de que luego puedan hacer valer sus derechos ciudadanos. Otros en cambio, requieren de la modificación de las instituciones escolares en dirección a convertirse en organizaciones profundamente democráticas donde las actitudes de protagonismo se internalice a partir del ejercicio cotidiano. No hay forma de aprender a participar que no sea participando.

Respecto de los aspectos curriculares, la formación para la democracia no debiera ser patrimonio o agotarse en una materia específica. Se trata, como en el caso de la educación moral para Durkheim de un contenido que debe estar presente en el conjunto de las disciplinas (Tenti, E. 1993). La educación en las prácticas tolerantes y democráticas por su parte representa un particular desafío para el docente. La práctica pedagógica muestra que cuando se trata de valores los estudiantes no internalizar lo que se les dice, sino las conductas que observan diariamente. No se trata de discursos, el compromiso profundo con este tipo de formación se manifiesta principalmente a través del ejemplo brindado por la actitud cotidiana.

### c) Educar para la productividad y el crecimiento

Ya hemos señalado que una de las características principales de las transformaciones ocurridas en los últimos años ha sido el haber colocado a la educación y al conocimiento como uno de los factores principales de la productividad y la competitividad de las naciones. El proceso de globalización de los mercados implica el riesgo de marginación a perpetuidad para quienes queden fuera de este proceso.

Los elementos centrales del crecimiento de las naciones en el último siglo, recursos naturales, capital, tecnología y trabajo han perdido importancia como ventajas comparativas. "Dado que reduce la necesidad de materias primas, trabajo, tiempo, espacio, y capital, el conocimiento pasa a ser el recurso central de la economía avanzada", señala A. Toffler (1992). "Los factores tradicionales de producción, tierra, trabajo y capital se están convirtiendo en fuerzas de limitación más que en fuerzas de impulso. El conocimiento se está convirtiendo en un factor crítico de producción" agrega. P. Drucker (1993). Taíchi Sakaiya (1994) al definir la "sociedad del conocimiento", también prevea que la importancia del conocimiento estará por



encima del resto de los factores productivos: "...la creación de valor-conocimiento muy pronto se va a considerar la palanca principal del crecimiento de la economía social y de la acumulación de bienes de capital".

Otros autores sostienen que actualmente el conjunto de los factores anteriormente mencionados se pueden desplazar alrededor del mundo para instalarse en aquellas regiones en las cuales puedan maximizar sus beneficios. "Dónde se instalen dependerá de quiénes puedan organizar la capacidad cerebral para aprovecharlos. En el siglo que se avecina la ventaja comparativa será la creación humana" señala Lester Thurow (1993). En un mundo donde las materias primas y los productos se desplazarán con mucha rapidez "lo único que persistirá dentro de las fronteras nacionales será la población que compone un país. Los bienes fundamentales de una Nación serán la capacidad y destreza de sus ciudadanos" (Reich R. 1993).

El sentido de esta breve compilación de citas es plantear que el debate actual en los países más desarrollados está centrado en la reconversión de sus sistemas educativos para las nuevas condiciones de competitividad. Cabe destacar que no se trata únicamente de promover la creación de una pequeña elite extremadamente educada. Los trabajos mencionados plantean que han tenido más éxito aquellas economías dirigidas principalmente hacia la investigación en nuevos procesos productivos (Japón o Alemania), que aquellas que desarrollaron nuevos productos. No es ésta una distinción meramente técnica, posee consecuencias muy importantes para el diseño de las estrategias educativas y científicas. Explicado con palabras de Thurow (1993): "Si el camino que lleva ahí éxito es la invención de nuevos productos, la educación del 25% más inteligente de la fuerza de trabajo es decisiva. Si el camino que lleva al éxito es el que está en hacer los productos más baratos y mejor, la educación del 50% inferior de la población ocupa el centro del escenario. Este sector de la población debe abordar esos nuevos procesos. Si el 50% inferior no puede aprender lo que debe ser aprendido, será imposible utilizar los nuevos procesos de alta tecnología".

¿Son estas estrategias viables únicamente para los países centrales? Nos animamos a proponer que no. Las posibilidades de crecimiento sostenido y de aumento de la productividad en los países como el nuestro están íntimamente vinculadas al desarrollo de las capacidades endógenas. Estas capacidades son necesarias tanto para construir una base económica menos dependiente del exterior en cuanto a los productos básicos estandarizados y los de avanzado desarrollo tecnológico, como para una inserción más competitiva en el comercio internacional. En momentos en los que la apertura de los mercados es una de las características principales de la época, estas capacidades dependen principalmente de las competencias que el sistema educativo sea capaz de desarrollar en el conjunto de los ciudadanos para que estén en condiciones de incorporarse en los nuevos procesos productivos. En nuestro caso, la alta capacitación de los recursos humanos es también una de las principales ventajas comparativas que se puede privilegiar en el marco de la integración subregional con el MERCOSUR.

Es importante destacar que el énfasis colocado en el aporte de la educación al aumento de la productividad no implica caer en un enfoque puramente economicista. Las estrategias que plantean combinar competitividad con equidad proponen modelos en los cuales el desarrollo integral permite incorporar a toda la población a sus beneficios. Beneficios que surgen en primer lugar, a partir de la apertura de nuevas y más calificadas fuentes de trabajo y por lo tanto de alternativas para la integración social para nuevos sectores. En segundo lugar, posibilitan la elevación del nivel de vida de la población. Por un lado, porque permiten el desarrollo de tecnologías y la producción de bienes para resolver en forma más económica y urgente problemas sociales que como la salud, vivienda, transporte, alimentación, etcétera, tienen



progreso técnico permite generar condiciones para una competitividad "genuina". Ello implica frenar la tendencia hacia la competitividad "espúrea", que está sustentada en la disponibilidad de uso de mano de obra barata y en la depredación ambiental.

Por último, la ya mencionada coincidencia actual entre las competencias exigidas para el desempeño en el mundo del trabajo y las necesarias para la participación social y política plena, genera una nueva situación. Al formar para la productividad y la competitividad, el sistema educativo también puede estar contribuyendo a la participación de los ciudadanos en el debate acerca del modelo de relaciones laborales, de acumulación y de distribución de los bienes producidos que la sociedad escoge como propio.

#### d) Educar para la integración y la equidad social

Hemos visto que la educación ha desempeñado un rol central tanto en los procesos de Integración como de acceso a mayores niveles de equidad social en la Argentina. El dinamismo del crecimiento del sistema educativo en distintos momentos históricos fue claramente superior al del resto de los subsistemas sociales. Por ello se convirtió en el principal pasaporte para la integración social y para la movilidad social ascendente.

La década de los '80 significó la reversión de los procesos de integración social. Producto de la declinación económica y de la crisis del modelo de Estado ya analizadas, se desarrolló en el país una tendencia hacia el aumento de desigualdad y la marginación social.

En este contexto, la función de la escuela en torno a distribuir equitativamente los conocimientos, habilidades y competencias necesarios para la integración social aparece como fundamental. En capítulos anteriores vimos que en los momentos de expansión del mercado laboral, la mayor escolaridad permitió la movilidad social ascendente. En situación de crisis, la educación se convirtió en un mecanismo eficaz para atenuar su impacto. Frente a las tendencias excluyentes que provienen de otros ámbitos de la vida social, particularmente del mercado, actualmente la escuela constituye el único servicio del Estado en condiciones de llegar a la totalidad de la población.

Es necesario enfatizar este factor debido al vertiginoso crecimiento de las, tasas' de desocupación y de los grupos que conforman la nueva pobreza en los grandes centros urbanos. El peligro de "anomia" en que se encuentran estos grupos es sumamente alto. Sus características son marcadamente diferentes a quienes integran la pobreza urbana tradicional de la Argentina. Ella estaba compuesta mayoritariamente por los sectores que se aglutinaron en los suburbios de las grandes ciudades, protagonizando los procesos de urbanización que se desarrollaron a partir del crecimiento industrial. El haber llegado a la ciudad les permitió acceder también a un conjunto de servicios de los que antes carecían (salud, educación, etcétera) y a organizaciones que, como los sindicatos y los movimientos políticos, los contuvieron y expresaron en sus reclamos. Aún en la pobreza, mejoraron su situación anterior, su integración no fue particularmente conflictiva.

Los sectores recientemente pauperizados en cambio, ya habían logrado un cierto nivel de participación en los servicios y las organizaciones mencionadas y ahora lo están perdiendo. Expresan su descontento, muchas veces en forma violenta, contra toda la sociedad. No tienen un referente (Estado, empresa, sindicato, etcétera) ante el cual manifestar su disconformidad. Tampoco organizaciones que los convoquen. La ruptura del tejido social destruye sus posibilidades de estructurarse solidariamente en función de sus demandas/Muchas veces las sectas o las patotas se convierten en sus principales grupos de pertenencia.

En dirección a estos grupos la escuela debe cumplir una función irremplazable tanto en tomo a la cohesión social como a la igualdad de posibilidades. Aquellos niños y jóvenes que queden actualmente al margen de la escuela o que habiendo accedido a ella no alcancen los



saberes que la educación promete, quedarán inexorablemente marginados de las posibilidades de participación laboral y social en el próximo siglo.

¿Cuáles son los elementos mínimos que la escuela debe proveer a todos los habitantes para posibilitar su inclusión social? Recientemente la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Tailandia en 1990 dio un paso importante en dirección a responder esta pregunta al definir las Necesidades Básicas de Aprendizaje (NEBAS). Allí se describieron las Nebas como "un conjunto de herramientas esenciales para el aprendizaje (lectura escritura, expresión oral, cálculo, solución de problemas) y los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorarla calidad de vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo"

Es posible proponer que la principal función del sistema educativo respecto de las posibilidades de aportar a la integración y a la equidad social, está indisolublemente vinculada a su capacidad de satisfacer las Nebas de todos los ciudadanos argentinos.

Como hemos visto, la democratización de los bienes que promete la educación es condición necesaria, pero no suficiente para una democratización integral de la sociedad. Es por ello que la tarea de articular las acciones educativas con el conjunto de políticas económico-sociales se torna imprescindible para garantizar crecientes niveles de justicia social.

## 7. EPÍLOGO: LA EDUCACIÓN COMO EJE ARTICULADOR DE UN MODELO SOCIAL INTEGRADOR

Hasta aquí hemos planteado las funciones propuestas para la educación por los diferentes tipos de Estado que tuvieron vigencia en la Argentina del presente siglo y las contradicciones que debe enfrentar el nuevo modelo de Estado que emerge en la década de los '90: el Estado post-social. Analizamos los importantes avances educativos que se produjeron y las promesas aún incumplidas. Sistematizamos las nuevas tendencias que se manifestaron en la evolución del sistema educativo de las últimas décadas; las transformaciones y desafíos que se desprenden de la nueva relación entre educación y mercado de trabajo y algunos elementos necesarios a tomar en cuenta para la elaboración de un paradigma socio-educativo que permita comprender los actuales procesos educativos y proponer estrategias en un sentido democratizados

En base a estos elementos, en el capítulo anterior hemos definido las cuatro funciones en torno a las cuales consideramos necesario articular el papel de la educación en la Argentina actual.

Es posible ahora volver sobre la pregunta inicial: ¿Hacia dónde vamos?

La vertiginosidad de las transformaciones planteadas en la introducción marcan el sino del fin de siglo: la incertidumbre. Enfrentamos el nuevo milenio con la angustia de saber que ya no poseemos teorías sociales que permitan prever un solo horizonte posible: Pero también con la oportunidad que significa saber que si el escenario futuro no está predeterminado su configuración depende del papel que desempeñen los actores sociales.

Nos permitimos proponer que las características de este escenario estarán definidas, en gran medida, por el sentido que adopte la resolución de una de las principales tensiones que presiden el conjunto de los cambios. Es la tensión producida entre las fuerzas que tienden hacia la exclusión y las que tienden hacia la inclusión. Planteado en otros términos. ¿Los



o para todos? Esta problemática se plantea tanto a nivel de las desigualdades entre los distintos países como a nivel de las relaciones sociales en el interior de cada uno de ellos.

En la primera de estas dimensiones, las estadísticas muestran que la brecha en los niveles de desarrollo y bienestar entre los diferentes países tiende a ensancharse, en forma alarmante. Nuestro objetivo principal como Nación radica en alcanzar la capacidad de integrarnos con un sentido protagónico en un orden mundial caracterizado por la globalización de las relaciones. Ello implica dejar de lado tanto las visiones arcaicas que tienden al aislamiento, como las estrategias que plantean modelos de articulación en donde las posibilidades de integración se basan en la renuncia a defender nuestra identidad e intereses.

En la dimensión interna, se trata de desarrollar un modelo social integrador, capaz de contrarrestar las tendencias hacia el aumento de las desigualdades sociales y hacia la exclusión que hemos analizado en el presente trabajo.

En este marco, nos animamos a proponer que la educación está en condiciones de convertirse en la estrategia fundamental de un modelo integrador donde los mecanismos de articulación al orden mundial permitan que el conjunto de la ciudadanía pueda disfrutar de los beneficios del modelo. La posibilidad de que la educación desempeñe este papel depende, entre otros factores, de enfrentar con éxito dos de los principales desafíos que se desprenden de los procesos hasta aquí analizados.

a) El primer desafío consiste en atender con similar énfasis el conjunto de las funciones planteadas para el sistema educativo en el capítulo anterior. Ello implica romper con la histórica tendencia a privilegiar en cada etapa del desarrollo sólo alguna de las dimensiones sociales que la educación puede aportar. El aumento de la complejidad e interdependencia de los factores socio-políticos y económicos de fin de siglo exige la generación de la capacidad del sistema educativo de brindar un aporte integral al progreso social. Veamos algunos ejemplos:

Educación para la elevación de los niveles de productividad y competitividad es imprescindible para la integración plena al mercado mundial. Pero en las actuales condiciones de convivencia internacional, es impensable que esta integración pueda efectivizarse al margen de la vigencia de las instituciones democráticas. Al mismo tiempo, una educación centrada en el fortalecimiento del sistema democrático que no contemple su aporte a mayores niveles de equidad, permitirá la agudización de los conflictos de gobernabilidad de nuestro país. Conflictos que, a su vez, cuestionarán la estabilidad institucional.

Educación para la justicia social, sin mejorar las condiciones de competitividad y productividad imposibilitará que se produzcan los bienes y servicios necesarios para garantizar que la prometida equidad permita una elevación del nivel de vida de toda la población. Por último, es impensable proponer que la integración nacional dependa únicamente de los factores productivos y distributivos. Como hemos visto, es imprescindible el aporte que la educación puede realizar a la construcción de la identidad nacional a partir de la distribución de valores y pautas culturales comunes.

Definir consensuadamente las competencias necesarias para que los ciudadanos puedan participar activamente en estos procesos y asegurar las condiciones materiales y culturales que requiere la práctica educativa para que el conjunto de la población pueda desarrollar estas competencias son las principales tareas del momento. Respecto de la primera de ellas ya se han señalado los importantes avances alcanzados en los últimos años. Pero es en torno a las condiciones escolares concretas, aquellas que harían posible que las transformaciones previstas ingresaran efectivamente a las escuelas y las aulas, es en donde subsisten hoy la mayor cantidad de asignaturas pendientes.



b) El segundo de los desafíos consiste en generar un nuevo tipo de articulación entre Estado y sociedad que permita convocar la energía social capaz de transformar la educación en la dirección propuesta. Hemos visto que el concepto y la vigencia del Estado-educador son "anteriores a la idea de un Estado Keynesiano, interventor en el orden económico o empresario. También es anterior al modelo de Estado benefactor redistribucionista, propulsor de políticas sociales y asistencialistas. El origen del concepto de Estado-educador está íntimamente vinculado a la propia construcción de las Naciones modernas las tareas relacionadas con la cohesión social, la gobernabilidad democrática y la adopción de los diferentes roles ocupacionales requeridos por sociedades cada vez más complejas." Las deudas que subsisten respecto de estas tareas más los nuevos desafíos que enfrenta nuestro país sobre fin de siglo permiten proponer, que aún en el contexto de la crisis del Estado social, la acción oficial en el ámbito educativo no debe replegarse. Se requiere sí, mayor eficiencia, racionalidad y dinámica en sus acciones. También una nueva distribución de funciones entre los niveles locales, regionales y nacionales de gestión. Pero de ninguna manera su prescindencia.

Pero al mismo tiempo en el capítulo inicial hemos analizado que históricamente la centralidad casi excluyente de la acción estatal en todas las esferas, estuvo relacionada con la debilidad de los otros actores sociales en la Argentina. Este proceso también se observó en el desarrollo educativo desde fines del siglo XIX. La recuperación de la estabilidad democrática, la transformación del Estado y la creciente descentralización de las políticas públicas pueden ser algunos de los procesos que permitan el fortalecimiento de los actores socio-político existente y el surgimiento de nuevos movimientos sociales. No es posible imaginar que se puedan implementar cambios de la magnitud requerida para sacar a la educación de su estado crítico sin una participación activa de viejos y nuevos actores sociales en la empresa. En este sentido no se trata únicamente de convocar una vez más a la participación formal de la comunidad en la tarea escolar.

Una nueva articulación Estado-sociedad respecto de lo educativo es un proceso pendiente. Las condiciones actuales demandan iniciar un debate en una doble dirección. Por un lado en la redefinición del sistema educativo (tanto de gestión oficial como privada): como espacio público. Espacio que no se puede confundir con lo puramente estatal ni disolverán la lógica individual del mercado (Hilb L. 1995). Concebirlo como lugar de encuentro entre lo estatal y lo social implica generar las condiciones de gestión para que ello se exprese en distintos niveles de conducción. Por otro lado, el debate debe incluir la generación de mecanismos que permitan apartar la cuestión educativa de la discusión política y corporativa coyuntural. Anteriormente hemos planteado la magnitud del esfuerzo necesario para el cambio. Ahora agregamos que también se requiere de espacios prolongados de tiempo y de perseverancia y coherencia en las políticas para que las transformaciones sean efectivas. Las nuevas formas de articulación entre Estado y sociedad en materia educativa deberán concebir mecanismos que trasciendan los períodos electorales para garantizar la estabilidad de las estrategias de cambio. La acción educativa de gobierno debe transformarse en política de Estado. Pero la transformación educativa necesaria se concretará exitosamente sólo si como política de Estado se convierte en un Compromiso Nacional capaz de integrar al conjunto de los sectores sociales y políticos.

La historia argentina muestra que cuando la propuesta educativa formó parte constitutiva del proyecto de Nación, se lograron aglutinar las voluntades sociales necesarias para llevarla adelante.' Colocar a la educación a la altura de las actuales exigencias requiere, realizar transformaciones de una envergadura sólo comparable a las implementadas en aquellos



- Aguerrondo, I. y otros. (1992) *Operativo piloto para la validación de ítem para la evaluación de la calidad de la educación*. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Proyecto MEJ/ BIRF, Subproyecto 9: "Mejoramiento y Evaluación de la Calidad de la Educación", Buenos Aires.
- Aguilar, C. (1985) *Una evaluación del Programa Nacional de Enseñanza Media desde el ángulo de los programas de Investigación científica*. FLACSO, Buenos Aires
- Aguila J.C. (1973) *Educación, sociedad y cambio social*, Ed. Kapelusz, Buenos Aires
- Águila J.C. (1995) *Una nueva educación para una sociedad posible*. Academia Nacional de Educación. Estudios 1, Buenos Aires
- Alexim J.C. (1992) "Las nuevas fronteras de la formación profesional", en *Crítica y Comunicación* N°10, Lima. Alberguchi R. (1995) *Ley Federal de Educación y transformación educativa*. Editorial Troquel. Buenos Aires
- Althusser L. (1974) *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Nueva Visión. Buenos Aires
- Archer, M. (1979) *Social Origins of Educational Systems*. London and Beverly Hills, Sage Publications
- Babini, A. M. E. de. (1976) *La villa miseria y la escuela en Buenos Aires. El medio familiar y el éxito escolar*, Buenos Aires, CICE/Instituto Di Telia.
- Babini, A. M. E. de. (1982) "La deserción escolar en Argentina", en: *Revista Argentina de Educación*, año I, N° 1, Buenos Aires.
- Babini, A. M. E. de.; Gibaja, R. E. (Comps.) (1994) *La educación en la argentina. Trabajos actuales de Investigación*. Editorial La Colmena. Buenos Aires.
- Banco Mundial (1988) *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo*. Opciones de Política. Banco Mundial, Washington D.C. EE.UU.
- Barranco, D. (1986) *Destruir es construir*. Anarquismo, educación y problematización de las costumbres de principio de siglo. Buenos Aires (mimeo)
- Barrington Moore, (1982) *Orígenes sociales de la democracia y la dictadura*. Barcelona.
- Becker (1966) *Human Capital*. Columbia University Press for NBER.
- Berger S. (1995) *Mujeres en sus puestos*. Estudios sobre reestructuración socioeconómica y subordinación de género en Argentina. FLACSO .Buenos Aires
- Bemetti, J. y Puigrós, A. (1993) *Peronismo: Cultura política y educación (1945-1955*. Tomo V, Historia de la Educación en la Argentina. Editorial Galerna, Buenos Aires.
- Berstein, B (1975) *Power and Ideology in Education. Class. Codes and Control*. Schocken Books, NY.
- Bertoni, A. (1984) *Los perfiles de aprendizaje de los alumnos de las escuelas primarias de la MCBA -Area Lengua, Matemática, Estudios Sociales y Ciencias Naturales*. MCBA, Secretaría de Educación, Proyecto 3, fichas 1 y 2, Buenos Aires.
- Bertoni, A., Poggi, M. y Teobaldo, M., 1993, *Proyecto: De la Evaluación al Mejoramiento: un proceso de construcción de la calidad educativa. Informe de Investigación*. Dirección de investigación Educativa, Dirección de Planeamiento, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- Bilsky E. (1985) *La FORA y el movimiento obrero*. Buenos Aires. CEEAL, 1985
- Birgin, A. y otros (1994) "Quienes enseñan oyen las escuelas", en *Las transformaciones en la educación en diez años de la democracia*. Editorial Tesis Norma, Buenos Aires, (en prensa)
- Botana, N. (1985) *El orden conservador, La política argentina entre 1880 y 1916*. Serie Biblioteca Argentina de Historia y Política, N° 6, Hispamérica, Buenos Aires.
- Boudón (1973) *La desigualdad de oportunidades*. La movilidad social en las sociedades industriales. Editorial Laia. Barcelona
- Bourdieu, P; Passeron, J.C, (1977) *La reproducción: elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, Laia.
- Bourdieu, P. (1993) *Cosas Dichas*. Gedisa. Barcelona
- Blaug (1970) *An Introduction to the Economics of Education*. Alien Lane, The Penguin Press, Londres.
- Bowles, S. y Gintis H. (1976) *La instrucción escolar en la América Capitalista*. México, Siglo XXI
- Braslavsky, C; Filmus, D. (1985) *Último año del colegio secundario y discriminación educativa*. Miño y Dávila.
- Braslavsky, C. (1985) *La discriminación educativa en la Argentina*. FLACSO-GEL, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. (1986) *La responsabilidad del Estado y de la sociedad en la distribución de conocimientos a través de la escuela: El caso argentino en los últimos treinta años*.-FLACSO/PBA. Buenos Aires.



- Braslavsky, C. y Krawczyk (1988): *La escuela pública*, FLACSO/Miño y Dávila Editores, Serié Cuadernos, Buenos Aires
- Braslavsky C. y Filmus D. (1988) *Respuestas a la crisis educativa*. Ed. Cantaro-FLACSO
- Braslavsky, C. (1989) *Autonomía y Anomía en la educación pública argentina*. Serie de Documentos e Informes de Investigación N°142, FLACSO, Buenos Aires.
- Braslavsky, C. y Tiramonti, G. (1990) *Conducción educativa y calidad de la enseñanza media*, FLACSO-Miño y Dávila Editores; Buenos Aires.
- Braslavsky, C (1993) *Autonomía y anomía en la Educación Pública Argentina*. Documento para la Discusión N°8. FLACSO.
- Bravermari (1986) *Trabalho e capital monopolista*. Zahar, Río de Janeiro. Bravo, H. F. (1984) *El Estado y la enseñanza privada*. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Bravo, H. F. (1988) *Bases Constitucionales de la Educación Argentina*, Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina. Buenos Aires,
- Bronfmayer G. y Casa nova R. (1986) *La diferencia escolar*. Kapelusz. Caracas.
- Bronfmayer G. y Casanova R. (1982), *La escuela primaria en Venezuela: clases sociales, circuitos de escolarización y prácticas pedagógicas*, en Cuadernos de Pesquisa N° 42. San Pablo. Brasil
- Brunner, j. (1985) *Cultura autoritaria y cultura escolar*, FLACSO/CHILE, Santiago de Chile.
- Bustelo, E. (1993) La producción del Estado de Malestar. Ajuste y política social en América Latina en *Cuesta abajo: los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Alberto Minujin (Comp.)UNICEF-LOSADA
- Calcagno A. (1993) *El Estado en los países desarrollados* CEPAL-ILPES Santiago de Chile
- Calderón, F. y Dos santos, M. (1993) Veinte tesis y un corolario. Hacia un nuevo orden estatal en América Latina- en *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. Venezuela
- Cano D. (1985). *La educación Superior en la Argentina*. FLACSO/ CRESALC/UNESCO. Buenos Aires Cantini J. L.; Van Gelderen A. y otros (1983) *Bases y alternativas para una Ley Federal de Educación*. EUDEBA. Buenos Aires
- Carnoy, M. (1967) "Rates of return to schooling in Latin America" *Journal of Human Resources*
- Carnoy, M. (1994)"Capitalismo transnacional, cultura y lucha política" en *Sociología de la educación, Corrientes Contemporáneas*, Torres, O A; González Rivera, G. Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Cassasus, J. (1989) *Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina. Informe de Seminario*, PIIE CMPE, Santiago. Chile.
- Casassus, J. (1994)"Reforma del Estado, Tendencias hacia la Centralización y la Descentralización" en *Revista Latinoamericana de Innovación Educativa*, Año VI, N° 16.
- Casassus, J. b (1994) Presentación en *La construcción de lo local*, Viola Espínola editora. Chile.
- Cavarozzi M. (1983) *Autoritarismo y Democracia*. CEAL. Buenos Aires
- CEPAL-UNESCO (1992) *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Consejo Federal de Inversiones (1992) *Servicios educativos nacionales en las provincias. Actualización de información básica sobre aspectos administrativos, financieros y edilicios*. Buenos Aires.
- Ciencia Nueva, N° 25 (1973). Revista de la Universidad de Buenos Aires
- Coleman, J. S. (1966) *Equality of Educational Opportunity*, Washington. U.S. Dp. of Helth. Educ. Welfare.
- Coriat.B. (1992) *Pensar al revés. Trabajo y organización en la empresa japonesa*. Siglo XXI. México,
- Cortes (1993) *Regulación Industrial y relación asalariada en el mercado urbano de trabajo. Argentina 1980/90*. Mimeo Buenos Aires
- Cortes (1995) *Nivel de empleo y estructura de ocupaciones en el Gran Buenos Aires en los 90*. Latinoamericano Center. Universidad de Florida.
- De Riz, L. (1984) *Proceso, crisis y transición democrática*. Centro Editor América Latina, Buenos Aires
- Delích, F. (1983) Desmovilización social, reestructuración obrera y cambio sindical en *El poder militar en Argentina 1976/1981*. Peter Waldman y Ernesto Garzón Valdez (comp.) Editorial Galerna. Buenos Aires.
- Di Telia, G. (1983) *Perón-Perón 1976/1976*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires
- Durkheim, E. (1985) *Las reglas del método sociológico*. Ed. La Pleyade. Bs. As.



- Drucker, P. (1993) *La sociedad post-capitalista*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.
- Entel, A. (1988) *Escuela y conocimiento*, Cuadernos FLACSO, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Espinola, V. (1994) *La construcción de lo local*. Viola Espinola editora. Chile.
- Espinola, V. (1994) "La descentralización Educativa en Chile: Continuidad y Cambio de un proceso de Modernización" en *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Año VI, N°16.
- Ferrer, A. (1982) La economía Argentina bajo una estrategia "preindustrial" 1976-80 en *Argentina hoy* Alain Rouquie (Comp.) Ed. Siglo XXI, Buenos Aires
- Filmus, D. y Braslavsky, C. (1985) *Último año de escuela secundaria y discriminación educativa*. Miño y Dávila
- Filmus D. (1988) "Democratización de la Educación: Proceso y Perspectivas", en Filmus D. y Frigerio G., *Educación, Autoritarismo y Democracia*, Miño y Dávila/FLACSO. Buenos Aires
- Filmus D. (1992) *Demandas populares por educación*. AIQUE, Buenos Aires.
- Filmus D. (Comp.) (1993) *Para qué sirve la escuela?*, Tesis Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Filmus D. (1994) Los desafíos de la educación ante los nuevos procesos productivos. En *Para qué sirve la Escuela* Daniel Filmus (Comp.), Buenos Aires.
- FIEL (1993) *Descentralización de la Escuela Primaria y Media, Una propuesta de reforma*. FIEL, Buenos Aires.
- Foucault (1981) *Vigilar y Castigar*, Madrid, Siglo XXI, (5ª Edición),
- Frías, P. J. (1972) *Sociedad de hoy. Mundo de mañana*. Universidad Nacional de Córdoba. Dirección General de Publicaciones, Córdoba.
- Frigerio, G. (1994) ¿Se han vuelto inútiles las instituciones educativas? en *Para que sirve la Escuela* (op.cit.)
- Frigotto G. (1984) *A produtividade da escola improdutiva*. Sao Paulo. Cortez Editora.
- Gallart, M. A. (comp.)(1992), *Educación y trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y política para la década de los noventa*. Red Latinoamericana de Educación y Trabajo, CIID-CENEP/ CINTERFOR, Montevideo.
- Gallart, M.A; Moreno, M; Cerrutti.M. (1992) *Las condiciones laborales y la relación educación-trabajo. El caso del GBA, 1980-1989, en Educación y Trabajo. Desafíos y perspectivas de investigación y políticas públicas para la década de los '90*. Gallart, M.A (comp.) CINTERFOR, Montevideo.
- Gallart, M.A; Moreno, M, Cerrutti, M. (1993) *Educación y Empleo en el GBA 1980-1991. Situación y perspectiva de investigación*. CENEP. Bs. As.
- García Delgado, D. (1994) *Estado y Sociedad. La Nueva Relación a Partir del Cambio Estructural*. Ed.Tesis Norma/FLACSO, Buenos Aires
- García Guardilla. C. (1987) *Producción y transferencia de Paradigmas teóricos en la Investigación Socio-educativa*, Fondo editorial Tropykos, Caracas.
- Garzón Valdez, E. (1983) La emigración argentina. Acerca de sus causas ético-políticas, en *El poden, militar en Argentina* (op. cit.)
- Gentili (1994) *Poder económico, Ideología y Educación. Un estudio sobre los empresarios, las empresas y la discriminación educativa en la Argentina de los años noventa*, Miño y Dávila - FLACSO, Buenos Aires.
- Germani.G. (1963) *La movilidad social en Argentina*. Apéndice de Lipset y Bendix. "Movilidad social en la sociedad industrial", EUDEBA, Buenos Aires.
- Germani, G. (1987) *La estructura social de la Argentina*. Ediciones Solar Buenos Aires
- Giroux H. (1992) *-Teoría y resistencia en educación*. Siglo XXI. México
- Graciarena. J. (1984) "El Estado Latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva", en *Revista de Economía Política*, Pensamiento Iberoamericano N°5 B, *La reconstitución del Estado*, Madrid, España,
- Green, A. (1990) *Education and State Formation. The rise of education Systems in England, France and the USA* London, Macmillan Press
- Heller, A. (1987) *Sociología de la vida cotidiana*. Ediciones Península. Barcelona.
- Hevia Rivas, R. (1991) *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte*. UNESCO/REDUC, Santiago de Chile.
- Hobsbawn, E. (1977) *Industria e imperio*, Ariel, Barcelona.
- Ibarrola, M.y Gallart, M. A. (1994) *Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América latina*. Lecturas de Educación y Trabajo N° 2. UNESCO/OREALC Imaz. J. L. (1993) *Informe blanco sobre el sistema educativo argentino*. Fundación Banco de Boston
- Inkeles. A. (1974) *Becoming Modern*. Boston, Little Brown.
- Isuani, A. y otros (1991). *El Estado benefactor, un paradigma en crisis*. Miño y Davila CIEPP.



- Jernks (1972) *Inequality. A reassessment of the effect of family and schooling in America*, New York, Harper and Row.
- Jorrat J. R. (1994) Movilidad de status ocupacional y movilidad educacional en la Ciudad de Buenos Aires en *Después de Germani*. Jorge Raúl Jorrat y Ruth Sautu (comp.) Editorial Paidós. Buenos Aires
- Kaplan, M. (1969) *Formación del estado Nacional en América Latina*. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.
- Karabel y Hasley. (1977) *Power and Ideology in Education*, N Y. Oxford University Press.
- Krawzyk (1994) *Informe sobre las demandas educativas de las ONGS*. Documento de trabajo. Ministerio de Cultura y Educación
- KRAWCZYK; N., 1989, "Los procesos institucionales y la discriminación educativa en los colegios secundarios" en *Propuesta Educativa nº 1*. FLACSO, Buenos Aires. Laborgne d. y Lipietz A. (1992)
- Kisilevsky, M. (1990) *La relación entre la Nación y las provincias a partir de la transferencia de los servicios educativos del arlo 1978*. C.F.I., Buenos Aires
- Latorre, C. L. y otros (1991) *La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema*. PIJE. Santiago de Chile.
- Lozano C. (1993) "La calidad de la educación argentina: cuando el conocimiento es la clave del progreso económico", En: *Revista de Economía* N° 71, oct - dic. 1993, Córdoba.
- Leborgne D.y Lipietz A. (1994) *El post fordismo y su espacio* en Realidad Económica N° 122. IADE Bs, As.
- Luhmann N. y Schor.K. (1993) *El sistema educativo (Problemas de reflexión)*. Universidad iberoamericana de Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- McGinn, N y Street, S. (1986) "La descentralización educacional en América Latina ¿Política nacional o lucha de fracciones?" en *La Educación* N° 99, Washington. OEA.
- Medina Echavarría J. (1973) *Desarrollo, trabajo y educación* Siglo XXI. Buenos Aires.
- Ministerio de Cultura y Educacional (1973) *El Proyecto educativo del Gobierno Popular*, Documentó oficial. Buenos Aires.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. (1994) *Calidad de la Educación*. Secretaria de Programación y Evaluación educativa, Dirección Nacional de Evaluación. Buenos Aires.
- Minujim, A. (1992) "En la rodada" en *Cuesta abajo* (los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina), UNICEF/Losada. Buenos Aires.
- Minujim (1993) *Desigualdad y Exclusión*. UNICEF/LOSADA. Bs.As.
- Monza, A. (1993) "La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas", en Minujim, Alberto (comp.). *Desigualdad y Exclusión*. UNICEF/LOSADA. Bs.As.
- Murmis, M. y Portantiero, J.C. (1987) *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Namo de Mello, Guiomar (1991) *Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones*, en Boletín N°26. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Santiago.
- Oddone J. (1975) *Gremialismo proletario argentino*. Buenos Aires. Ed. Libara
- O'Donell, G. (1982) *El Estado. Burocrático Autoritario*. Ed. Belgrano, Buenos Aires 1.982
- O'Donell, G. (1986) *Democracia en Argentina. Micro y Macro*. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires
- Offe, C. (1990) *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza Editorial. Madrid
- Oszlak, O. (1982) *La formación del Estado argentino*: Ed. Belgrano. Buenos Aires.
- Paiva V. (1992) *Educación, bienestar social y trabajo*. Libros del Quirquincho. Buenos Aires.
- Passeron J.C. (1972) La democratización del sistema escolar en *Revista Argentina de Educación* N° 8 Buenos Aires
- Parsons, T. (1985) *The Social System* Glencoe, Illinois, The Free Press.
- Paviglianiti, N. (1991) *Neo-conservadurismo y educación, un debate silenciado en la Argentina del 90*. Libros del Quirquincho, Buenos Aires.
- Pedro, F. (1993) Estado y Educación en Europa y Estados Unidos; *situación actual y tendencias de futuro* en *Revista Iberoamericana de Educación* N° 1 O.E.I, Madrid
- Piñón, F. (1993) Educación y procesos de integración económica: el caso del MERCOSUR en *La Educación* N° 114 Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. OEA. USA
- Portantiero, J.C. (1984) *La democratización del Estado* en Pensamiento Iberoamericano N° 5. Madrid.
- Potash, R. (1.981) *El ejército y la política en Argentina 1928/1945* Editorial Sudamericana, Buenos aires
- Prawda (1992) *Educational descentralizaron in Latín America. Lessons learned*. Washington. Banco Mundial.



- Puellez Benítez (1993) "Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa" en *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 3, Madrid.
- Puigrós, A. (1990) *Sujetos, Disciplina y Currículum, en los orígenes del sistema educativo argentino*, Tomo I de Historia de la Educación en la Argentina, Editorial Galerna, Buenos Aires.
- Rama G. (1987) *Educación y Sociedad en América Latina*. Revista La Educación N°101. OEA.
- Rama, G. (1981) *Desarrollo y Educación en América Latina*. UNESCO.-CEPAL-PNUD
- Rama, G. (1994) *A la Búsqueda del siglo XXI: Nuevos Caminos de Desarrollo en Costa Rica*. Grupo de la Agenda Social. BID
- Ratinoff, L. (1991) *Necesidades de educación básica en América Latina y prioridad política de la reforma de la educación primaria*. Doc. Trabajo N°8 BID. Washington D.C.
- Reich. R. (1993) *El trabajo de las Naciones* Ed. Vergara. Buenos Aires
- Roggi, L (1994) "Descentralización y Calidad de la Educación" en *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, Año VI N° 16.
- Rouquié, A. (1982) *Hegemonía militar, Estado y dominación social en Argentina Hoy* (op.cit.)
- Rouquié. A. (1981) *Poder militar y sociedad política en Argentina*, Editorial EMECE. Buenos Aires
- Rockwell, E.; Ezpeleta, J. (1989). *Escuela y maestros*, UNESCO/OREALC.- Santiago de Chile.
- Sakalya T. (1994) *Historia del Futuro. La sociedad del Conocimiento*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile
- Salonia, A. (1993) "Educación abierta y plural y políticas globalizadores" en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 3. Madrid.
- Sautu. R. (1994) "¿Conviene estudiar? Requisitos educativos y retribuciones del desempeño ocupacional" en *La educación en la Argentina. Trabajos actuales de Investigación*, Gibaja, R.; Babini, A. M. Compiladoras. Ed. La Colmena, Buenos Aires.
- Shultz, T. (1986) *Invirtiendo en la Gente*, Ariel, Buenos Aires.
- SCANS 2000 (1992) *Lo que el trabajo requiere de las escuelas*. Informe de la Comisión SCANS para América 2000. Departamento de trabajo de los Estados Unidos.
- Senén González, S. (1989), *Políticas estatales y programas de descentralización educativa*, C.F.I., Buenos Aires, (mimeo))
- Senén González, S. (1994) "Una nueva agenda para la descentralización educativa", en *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 4, Madrid.
- Sidicaro, R. (1982) Poder y crisis de la gran burguesía agraria argentina en *Argentina hoy* (op. cit.)
- Shiefelbein E. (1982) *Características de la educación y el analfabetismo en siete países de América Latina*, Chile, CIDE.
- Shiefelbein E. (1984) "Calidad de la Enseñanza en América Latina", en *La Educación* N° 98. OEA, Washington D.C.
- Shultz, T. (1986) *Invirtiendo en la Gente*, Ariel, Buenos Aires.
- Spitta, A. (1982) El Proceso de Reorganización Nacional de 1976 a 1981: los objetivos básicos y su realización práctica en *El poder militar en la Argentina* (op.cit.)
- Tedesco, J.C. (1985) "Elementos para una sociología del currículum escolar en Argentina" en *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982*. Tedesco.J.C; Braslavsky.C. Carciofi.R. FLACSO-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Tedesco J.C. (1983) *Educación y empleo, un vínculo en crisis*. PLANIUC Año 3 Número 5.
- Tedesco. J.C. (1986) *Educación y sociedad en la Argentina, 1880-1945*. Ediciones Solar. Buenos Aires.
- Tedesco, J.C. (1990) El rol del Estado en la educación. En *Final do secuto. Desafíos da educacao na America Latina*. M.L. Franco y D. Ribas (Comp.) San Pablo
- Tedesco J. C. (1993) "Educación y Sociedad en América Latina: Algunos cambios conceptuales y políticos" en *Para qué sirve la escuela*. Filmus, D. comp. Tesis Norma, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (1993), *La Escuela Vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*, UNICEF/ LOSADA, Buenos Aires.
- Tenti Fanfani, E. (1993) Escuela y política, la formación del ciudadano del año 2000 en *Para qué sirve la escuela* (op.cit.) Thurow, L (1993) *La guerra del siglo XXI* Ed. Vergara. Buenos Aires Tiramonti, G. (1989) *¿Hacia dónde va la burocracia educativa?*, Cuadernos FLACSO, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.



- Tiramonti, G. (1994) "Descentralización educativa en la Argentina: entre la promesa y el desencanto" en *La construcción de lo local*, Viola Espinola editora. Chile.
- Toffler, A. (1992) *El cambio de Poder* Plaza y Janes. Barcelona
- Torrado, S. (1993) *Estructura Social de la Argentina: 1945-1983* Ediciones de la Flor. Bs. As.
- Touraine, A. (1987) *Actores sociales y Sistemas políticos en América Latina*, PREALC.
- Touraine, A. (1994) *Qué es la Democracia*. Fondo de Cultura Económica. Montevideo.
- UNESCO, 1992, *Medición de la calidad de la educación básica: ¿Por qué, cómo y para qué?. Una propuesta para el mejoramiento de la calidad y las nuevas demandas de información*, Santiago de Chile.
- Veliz, C. (1982) *La tradición centralista en América Latina* Ed. Ariel, Barcelona.
- Villareal J. (1984) "El movimiento de la estructura social", en *El Capitalismo Dependiente*. Siglo XXI.
- Vollmer, M. I. (1995) "Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes" en *Novedades Educativas N° 53, Informe Especial*.
- Waldman, P. (1982) La segunda guerra mundial y el surgimiento del peronismo. Una interpretación desde la teoría de la dependencia. En *El poder militar en la Argentina {op. c.H.}*.
- Weber, M. (1944) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica México.
- Weinberg G. (1982) *El Descontento y la Promesa*. Editorial de Belgrano Buenos Aires
- Weinberg, G. (1984) *Modelos educativos en la historia de América Latina*. Kapelusz, Buenos Aires.
- Wiñar, D. (1979) *Poder político y educación. El peronismo y la comisión nacional de aprendizaje y orientación, profesional*. Buenos Aires. Inst. Toruato Di Telia
- Wiñar, D. (1974) "Aspectos sociales del desarrollo educativo argentino 1900-1970", en *Revista CEE*. México.).
- Wiñar, D. (1981) *Análisis regional de la repetición escolar en el nivel primario*, Instituto Nacional de Planificación Económica, Buenos Aires; Mimeo.
- Zanotti, L. (1984), Estado y Educación en América Latina en *Etapas históricas de la política educativa*. Colección Cuadernos 192. EUDEBA. Buenos Aires.
- Zermeño, S. (1983) Las fracturas del Estado en América Latina en *Estado y Política en América Latina*, Siglo XXI. México
- Zuleta Puceiro (1994) *La Sociedad Argentina ante el reto de la reforma educativa*. UBA-UBE, SOFRES-IBOPE. Buenos Aires.



## LOS ESTUDIOS DE SEGUIMIENTO DE EGRESADOS\*

María Antonia Gallart

Rodolfo Bertoncetto

Comprender los mecanismos que rigen las relaciones entre educación, formación y empleo en nuestras sociedades ha sido un desafío permanente para investigadores y, ejecutores, a cuyo fin se han implementado diversas formas de evaluación de la enseñanza.

Las particulares condiciones del contexto actual han incrementado estas necesidades. Los sistemas educativos enfrentan el desafío de mantener su relevancia social en el marco de su masificación y complejización, ante el requerimiento de mejorar el nivel de calidad de los conocimientos impartidos, y de brindar las competencias indispensables para desempeñarse en el mundo del trabajo. Al mismo tiempo, la crisis económica y los programas de ajuste imponen serias limitaciones financieras, que exigen maximizar la eficiencia de los gastos sociales, entre los que se incluyen los destinados a la educación y la formación para el trabajo.

Asimismo, los cambios que se están procesando en los mercados laborales llevan el cuestionamiento de los perfiles de capacitación tradicionales, dificultando su planificación y requiriendo observar la inserción efectiva de los egresados para reconocer la eficiencia de la formación impartida.

También los cambios tecnológicos plantean la necesidad de brindar nuevas competencias a quienes ocuparán los puestos que ofrece el mercado formal. En este sentido, adquieren relevancia la polivalencia, más relacionada con la formación general que con la capacitación para puestos específicos, la adaptabilidad a diversos contextos, y las actitudes positivas frente al trabajo.

Por otra parte, la constatación de que una alta proporción de trabajadores se insertará en mercados informales suscita el desafío de una formación múltiple, que brinde herramientas para desenvolverse en contextos donde no existe definición unívoca de puestos de trabajo, y donde la capacidad de adaptación y de decisión es más importante que el logro de competencias específicas.

Por último, aunque no menos importante, el creciente desempleo, particularmente entre los jóvenes, plantea interrogantes acerca de las estrategias que colaboren con su ingreso al mercado de trabajo en las mejores condiciones posibles. En este contexto, los interrogantes sobre la mejor forma de articular educación y formación para satisfacer las necesidades de los egresados y de desarrollo del país, ocupan un lugar destacado. Y junto a ello, se plantea la pregunta acerca de los instrumentos disponibles para investigar y evaluar esta relación entre educación, capacitación y trabajo.

Los estudios de planificación de recursos humanos, muy en boga en los años sesenta y setenta, pretendían determinar las necesidades de educación y satisfacerlas, a través de

\* En Educación y Trabajo, *Boletín de la Red Iberoamericana de Educación y Trabajo*. Año A, N° 2, setiembre 1993, Pág. 11-14. CIID-CENEP.



proyecciones de la oferta educativa y de previsiones de la demanda cuantitativa del sector productivo en categorías de calificación específica, de acuerdo con supuestos de desarrollo económico en las distintas ramas de la economía. Habiendo pasado varias décadas desde la realización de dichos estudios, sus pronósticos no se han cumplido.

La demanda social por educación forzó la oferta educativa más allá del previsto, sobre todo en los niveles superiores del sistema educativo. Las crisis económicas y las profundas modificaciones del sistema productivo, en particular el cambio tecnológico, la globalización de la economía, y en las sociedades latinoamericanas, el crecimiento del sector informal mostraron las inconsistencias de los supuestos en que se basaban dichos estudios. Más aún, la sustituibilidad entre distintos tipos de formación para los mismos puestos de trabajo cuestionó el presupuesto de que existiría una perfecta adecuación entre las especialidades de los egresados, tanto de la educación formal como de la formación profesional, y las calificaciones, solicitadas por el mercado de trabajo.

Los estudios de tasa de retorno a la educación, que suponen dichas sustituibilidad, si bien permiten descubrir los incentivos para seguir estudiando o elegir determinadas carreras, parten de un supuesto de retroalimentación del mercado educativo que no parece cumplirse en el contexto latinoamericano. Dicha hipótesis plantea que si un nivel educativo carrera no tiene un retorno, conveniente en relación a la inversión individual o social, no existirá demanda por esa educación. En los hechos, la complejidad del fenómeno, debida tanto a la demanda social por educación como a la intervención de decisiones políticas sobre la provisión de escuelas unida a la demora normal en apreciar los efectos de la educación recibida, parece contradecir el supuesto señalado.

Otro instrumento, que parece útil para el análisis de la relación entre educación, formación y empleo, es el seguimiento de egresados. Los estudios que implementan dicho seguimiento, también llamados de inserción profesional, se vienen realizando desde hace tiempo. Permiten observar en la vida, real, las inserciones y carreras profesionales de los egresados de los distintos programas, así como la articulación en el tiempo entre, educación formal, capacitación y aprendizaje en el trabajo. Esto los convierte en instrumentos muy eficaces para el contexto actual.

Por esta razón dedicamos este artículo a caracterizarlos, y a bosquejar, dentro de la temática en cuestión, algunos trabajos significativos realizados sobre la base de esta metodología.

Al presentar los estudios que llama de inserción profesional, Jean Lamoure<sup>1</sup> afirma que parten de recoger informaciones entre exalumnos acerca de su situación profesional de las condiciones de su entrada a la vida activa, y su experiencia en situaciones de desempleo o subempleo. Esta información brinda elementos para entender las condiciones en que se da el paso de los alumnos del mundo de la escuela al mundo del trabajo; por lo tanto, abarcan un período de observación relativamente prolongado.

Según la forma en que abordan a los individuos, se pueden caracterizar dos grandes grupos de este tipo de investigaciones:

Los primeros (follow-up Studies) se centran en el momento de la transición entre la escuela y el mundo del trabajo. Interrogan a los individuos cuando aún están en la escuela.



volviéndolos a entrevistar cuando ya se encuentran insertos en el mercado ocupacional, lo que permite comparar expectativas con realidades.

Los segundos (tracer studies) interrogan a los individuos que ya salieron de la escuela, es decir que se entrevista a quienes ya han desarrollado una carrera ocupacional. Se los ubica en su empleo o en su domicilio, y se les indaga de sus trayectorias educativa y ocupacional.

Esta clasificación, sin embargo, no es excluyente. Hay estudios que participan de ambas formas, enfatizando en una u otra según sus objetivos, sus plazos, y sus posibilidades financieras. Muchas veces estos análisis son complementados con otros sobre las transformaciones del sistema productivo y del mercado del trabajo, los cuales permiten ubicar sus resultados en un contexto más amplio<sup>2</sup>.

Al iniciar el estudio de seguimiento deben tomarse algunas decisiones que, obviamente, limitan sus posibilidades, por lo que es menester que sean consideradas cuidadosamente. Entre ellas se cuentan:

- 1) La población a cubrir, que dependerá del objetivo del estudio, y también del presupuesto disponible. Puede abarcar todos los egresados en tal o cual especialidad a los realmente diplomados, etcétera.
- 2) La identificación de los encuestados se refiere a las condiciones que posibilitan conocer cuales serán los posibles individuos a entrevistar, por ejemplo los inscriptos para un examen, o los egresados de un determinado año o especialidad.
- 3) El período de referencia, es decir el período sobre el cual se interrogará y recogerá información.
- 4) El modo de recolección: es la forma que toma la encuesta. La misma depende fundamentalmente del nivel de instrucción de los encuestados, y del sistema de comunicación de cada país (correo, teléfono, personal). Puede tratarse de entrevistas personales relativamente abiertas, entrevistas sobre cuestionarios cerrados o envío por correo de cuestionarios.
- 5) La forma de llegar al encuestado: se refiere a cuestiones tales como la consigna elegida y el lugar en que se realiza la encuesta; en general se efectúan en el domicilio o en el lugar de trabajo del encuestado.

Para que el estudio cumpla con las condiciones mínimas de idoneidad y brinde información relevante para la toma de decisiones, es necesario considerar cuidadosamente los siguientes pasos:

- a) La definición de los objetivos de la investigación, lo cual comprende la interpretación de las demandas que llevan a su realización, su traducción en objetivos y problemáticas, y la elaboración de las hipótesis que respondan a estas problemáticas.
- b) La definición y construcción de la muestra, lo que marcará el alcance de los resultados. Se recomienda particularmente el asesoramiento estadístico cuando se pretende representatividad.
- c) La construcción de la encuesta. De acuerdo con los objetivos y con la información ya obtenida, se pueden elegir diversos tipos de cuestionarios con distintos grados de estructuración.

2 Los estudios realizados por el SENAI sobre demanda local de trabajadores calificados por parte del sistema productivo, tanto a través de datos secundarios como de encuestas a empleadores, son un ejemplo interesante.



- d) Las etapas y el cronograma de la realización en la encuesta piloto, reclutamiento de encuestadores, codificación y supervisión, entre otros requisitos similares.
- e) El análisis de los resultados, su tabulación e interpretación.

De la seriedad y coherencia entre los pasos mencionados dependerá la validez de los resultados obtenidos.

Algunos estudios realizados en el contexto latinoamericano permiten ejemplificar lo señalado anteriormente. Entre otros, el SENAI de San Pablo, Brasil, ha implementado un sistema de seguimiento permanente de los egresados (Sistema de Acompañamiento Permanente Egresados-SAPES), que tiene por objeto evaluar a los egresados de sus cursos, y su desempeño en el mercado de trabajo. Se trata de un sistema continuo y sistemático de seguimiento de sus exalumnos, a través de cuestionarios en diversos momentos de su vida profesional.

El SENAI también lleva a cabo de manera sistemática distintas investigaciones para evaluar los cursos que ofrece. Consisten en diversas consultas entre los involucrados, sean docentes, empresarios, o egresados del curso, a quienes se encuesta respecto a su situación actual en el mercado laboral, y a la evolución profesional de los egresados.

Otro estudio, implementado hace algunos años en la Argentina, se inició con una observación sistemática de escuelas técnicas en una aproximación cualitativa e institucional, con el objetivo de tipificar distintas clases de "currículum real"; a continuación se encuestó a una muestra de egresados de dichas escuelas con algunos años de experiencia en el mundo del trabajo, indagando sobre sus carreras educativas y ocupacionales, y sobre la utilidad de los conocimientos adquiridos. El análisis permitió sacar conclusiones sobre el rol de la educación técnica para la movilidad social, y sobre la utilidad de la formación tecnológica general y la educación vocacional específica en la educación técnica.

Tras exponer las cuestiones más generales podemos complejizar el modelo de estudios de inserción ocupacional presentado, planteando perspectivas para la investigación futura sobre esta temática en la región. Por las características de la situación actual descritas en la iniciación de este artículo, el desafío para la investigación en el área de educación y trabajo se centra en el análisis de la relación entre el sistema educativo y la estructura ocupacional, tomando en consideración la perspectiva de los actores implicados.

Esta propuesta lleva implícito el intento por superar el mero análisis ocupacional de un grupo o familia de ocupaciones, o de un determinado programa educativo. (Vocacional o de capacitación). La alternativa es situarse en el marco más amplio de la inserción laboral del trabajador, tomando en cuenta tanto las consecuencias que pueden tener esas actividades educativas en su carrera posterior (educativa y ocupacional), como las limitaciones que su origen social o historia personal imponen al acceso a diferentes oportunidades educativas y ocupacionales. De este modo se pretende, asimismo, prestar especial atención a los cambios que se operan en las estructuras socioeconómicas, como producto de la crisis actual que sufren los países de la región.

Con respecto a la metodología, lo importante en la búsqueda de respuestas a un problema concreto, es ubicarse alternativamente en la perspectiva de los actores involucrados, y en la del contexto social más global en el cual se inscribe dicho problema. Esto es posible ha

3 María Antonia Gallart (1985) "La racionalidad educativa y la racionalidad productiva "las escuelas técnicas y el mundo



través de la articulación y complementación de diversas estrategias metodológicas, tanto cualitativas como cuantitativas, y de la integración de diversos niveles de análisis, tales como el de la economía global, el nivel local de la ciudad o departamento, el de las instituciones, y el individual de los encuestados.

Es en este marco metodológico en el que los estudios de inserción ocupacional muestran todo su potencial como instrumentos de análisis, pues permiten recuperar las estrategias individuales en el marco del contexto social en el que las mismas se implementaron.

Las investigaciones en cuestión resultan de utilidad en distintos ámbitos. Entre sus potenciales usuarios se encuentran los gestores de la educación, en tanto brindan información respecto a la asignación más eficiente de recursos, al tiempo que indican la performance externa de los sistemas educativos y de sus establecimientos. Asimismo, permiten priorizar uno u otro tipo de educación, o evaluar determinados programas de formación, siempre según el desempeño de sus egresados.

También son útiles para los pedagogos, en tanto brindan datos valiosos sobre los tipos de formación que llevan a tal o cual desempeño en el mercado laboral. Al mismo tiempo, ofrecen elementos para evaluar la pertinencia de la formación que han impartido, a partir de la capacidad de responder a las demandas concretas del mercado (lo que es reflejado por la inserción de sus egresados). Logran así que la realimentación alcance a los programas educativos y a las reformas curriculares.

Por todo lo anterior consideramos que es válido reafirmar la vigencia de los estudios de seguimiento de egresados y, a fines ilustrativos, reseñar a continuación algunos de ellos, pensando que pueden ser de utilidad para quienes desean iniciarse en este camino.



## CRITERIOS PARA LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN

George Psacharopoulos

Maureen Woodhall

El problema económico básico al que todos los gobiernos se enfrentan es cómo asignar los escasos recursos entre fines competitivos. Los recursos consisten en trabajo (que puede clasificarse de acuerdo con sus diferentes capacidades, habilidades y conocimientos), capital y tierra y otros recursos naturales; cada una de estas categorías se puede subdividir de acuerdo con los niveles de calidad que tengan. Los fines competitivos son consumo (es decir, la producción de bienes y servicios de consumo) e inversión. La elección entre consumo corriente, que produce una satisfacción inmediata de necesidades y deseos, e inversión, que crea la capacidad de producir bienes y servicios futuros, es una cuestión de preferencias, y se basa tanto en consideraciones políticas como económicas. Así, se puede decir que depende de los objetivos de una sociedad. La elección entre inversiones alternativas -por ejemplo, entre inversión en la industria manufacturera o en la agricultura, o entre fábricas, puentes, buques o escuelas- también depende de los objetivos de una sociedad, y del balance entre los costos de la inversión, en términos de los recursos escasos, y del beneficio futuro que se derive de la inversión.

Aunque los objetivos de una sociedad son muchos y variados y no están siempre bien definidos, las políticas económicas y las elecciones del gobierno están típicamente relacionadas con tres objetivos: la satisfacción de necesidades y deseos inmediatos por medio de la producción ordinaria de bienes y servicios, es decir, el consumo; el incremento del ingreso nacional, es decir, el crecimiento económico; y en asegurar una distribución de bienes y servicios entre diferentes grupos de la sociedad en una forma adecuada, es decir, la equidad.

Diferentes sociedades dan diferentes prioridades a estos objetivos, entre ellos el Banco Mundial da prioridad al crecimiento económico y a la equidad. Otros objetivos por ejemplo, el deseo de crear empleo o controlar la inflación- también puede influir en la política económica y la percepción que un gobierno tenga de los beneficios de la inversión.

Entonces, cada elección de inversión está precedida por un' número de decisiones fundamentales pertinentes a estos objetivos. Es decir, los gobiernos tienen que decidir primero sobre cómo se debe hacer la asignación de los recursos escasos entre el consumo ordinario e inversión para un bienestar futuro, sobre cuáles prioridades relativas se le deban dar al crecimiento y a los objetivos de equidad y que compensaciones entre estos dos objetivos están dispuestas a aceptar. Estas decisiones a su vez afectan a las evaluaciones de oportunidades de inversión alternativas en términos de su posible contribución al consumo corriente y al crecimiento futuro y su impacto distributivo.

La educación representa tanto inversión como consumo. De un lado, se valora por sus beneficios inmediatos, pero de otro, ayuda a crear ingresos en el futuro ya que provee a los trabajadores educados con Habilidades y conocimientos que les permiten

incrementar sus capacidades productivas y así, por lo tanto, recibir mayores salarios. Esto significa que la distribución de la educación afecta a la distribución del ingreso futuro y por lo tanto que las implicaciones de equidad que tiene la inversión educativa es extremadamente importante. La educación no se ha visto siempre desde esta perspectiva. Al principio de los años sesenta se consideró como un «derecho humano básico» asociado principalmente con el consumo. Sin embargo, ya se reconoce su valor como una inversión que puede incrementar la capacidad productiva futura, de tal manera que ahora ambos fines se han tomado en cuenta cuando las prioridades se establecen para la asignación de los fondos. Al determinar el balance entre inversión en capital humano (particularmente educación y capacitación) e inversión en capital físico e infraestructura, los decisores de políticas tienen que considerar dos preguntas importantes:

- \* ¿Contribuye la educación al crecimiento económico?
- \* ¿Cómo se compara la contribución de la educación al crecimiento económico con la contribución del capital físico?

#### 1. La contribución de la educación crecimiento económico

El concepto de que la inversión en capital humano promueve el crecimiento económico se remonta a los tiempos de Adam Smith y a los primeros economistas clásicos, quienes enfatizaron la importancia de invertir en las habilidades humanas. En 1960, Schultz (1961) y Denison (1962) mostraron que la educación contribuye directamente al crecimiento del ingreso nacional ya que mejora las habilidades y capacidades productivas de la fuerza laboral. Este importante hallazgo condujo a una cantidad de estudios acerca del valor económico de la inversión en educación. Sin embargo, la investigación en esta área disminuyó en 1970 porque habla una ausencia de crecimiento económico y una cierta ambivalencia acerca del papel de la educación en el desarrollo. El Banco Mundial recientemente ha expresado un renovado interés, en el desarrollo humano, particularmente en educación, tal y como se refleja en su informe anual de 1980. A partir de investigaciones realizadas por Hicks (1980) y Wheeler (1980), este informe reafirmó la importancia de la educación para promover el crecimiento económico. La contribución de la educación al crecimiento es aún más fuertes, si se toma en cuenta la complementación que existe entre la educación y otras formas de inversión (Psacharopoulos, 1984).

Los primeros intentos para medir la contribución de la educación al crecimiento económico se basaron en la aproximación del crecimiento contable usado por Denison y otros o en la aproximación de la tasa de rendimiento del capital humano adoptada por Schultz y otros. El crecimiento contable se basa en el concepto de la función de producción agregada, que enlaza los resultados ( $Y$ ) con el insumo de capital físico ( $K$ ) y trabajo ( $L$ ). La forma más simple de una función de producción es una función de producción linealmente homogénea:  $Y = F(K, L)$

Si el crecimiento económico se debe completamente a aumentos en el capital físico y en el trabajo, debe ser posible, entonces, desagregar la tasa del crecimiento

1 En efecto, Denison supone en forma implícita una función de producción linealmente homogénea, conocida como la función de producción de Cobb-Douglas. Para mayores detalles del método de contabilidad de crecimiento usado por Denison, ver Psacharopoulos (1984).



del producto en sus componentes de capital y trabajo. El intento que hizo Denison de explicar el crecimiento económico de los Estados Unidos entre 1910 y 1960 en términos de los incrementos en trabajo y capital físico le permitió establecer que había un «residuo» bien grande que no podría ser explicado de esta manera. Esto generó un reto para los investigadores, quienes dirigieron sus esfuerzos a descubrir cuánto del «residuo» estaba relacionado con los efectos de la educación en la calidad de la fuerza de trabajo, y cuánto a otros factores, tales como mejoramientos en la calidad del capital físico y en las economías de escala. A este respecto, Denison calculó que entre 1930 y 1960 casi una cuarta parte (23 por 100) de la tasa del crecimiento del producto en los Estados Unidos se debía al crecimiento educativo de la fuerza de trabajo.

Cuando hizo un cálculo similar para el período iniciado en 1950, Denison (1967) encontró que la contribución de la educación en los Estados Unidos era solamente del 15 por 100, mientras que en otros países desarrollados variaba considerablemente desde 2 por 100 en Alemania, a 12 por 100 en el Reino Unido, 14 por 100 en Bélgica y 25 por 100 en el Canadá. Cuando se utilizó la misma aproximación para la tasa de crecimiento de algunos países en desarrollo (Nadiri, 1972) los resultados fueron confusos. En este caso, la educación aparecía responsable del 16 por 100 del incremento en el producto en Argentina, pero menos del 1 por 100 en México y solamente entre 2 y 3 por 100 en Brasil y Venezuela (ver Cuadro 2-1).

El método de Schultz (1963) para medir la contribución de la educación al crecimiento económico (es decir, en términos de la tasa de rendimiento del capital humano, que comparó con la tasa de rendimiento de capital físico) le hizo sugerir, como ya lo había hecho Denison, que una proporción substancial de la tasa de crecimiento del producto en los Estados Unidos se debía a la inversión en educación<sup>2</sup>. Este método también se ha utilizado para estimar la contribución de la educación al crecimiento económico en países en desarrollo incluyendo a Ghana, Kenya, Nigeria, Malasia y a la República de Corea. (Los cálculos presentados en el cuadro 2-1 para países desarrollados y en desarrollo se basan en las metodologías utilizadas tanto por Denison como por Schultz.)

La conclusión general es clara: el incremento de la educación de la fuerza de trabajo parece explicar una parte substancial del crecimiento del producto en ambos tipos de países desde 1950. Sin embargo, estos cálculos se basan en una amplia variedad de supuestos teóricos que han sido criticados. En particular, se supone que los ingresos de diferentes grupos de trabajadores son una medida de su contribución al producto, que los mayores ingresos de los trabajadores-educados son una medida de su mayor productividad, y por lo tanto de su contribución al crecimiento económico, y que la relación entre insumos y productos es sencilla y que puede ser analizada en términos de una función de producción agregada.

Todas estas suposiciones han sido atacadas en la literatura sobre economía de la educación y esta oposición ha ayudado a socavar la creencia generalizada de que la inversión en educación contribuye al crecimiento económico. Sin embargo, nuevos

<sup>2</sup> Teóricamente, en muchos casos el método adoptado por Schultz y por Denison llevará a la misma conclusión, pero diferencias en la manera como se miden los insumos conducen a diferencias en los cálculos. Para una mayor discusión sobre estas dos aproximaciones, ver Psacharopoulos



Cuadro 2-1. *La contribución de la educación al crecimiento económico*

<i>País</i>	<i>Porcentaje de la contribución u la tasa de crecimiento anual</i>
<i>América del Norte</i>	
Canadá	25,0
Estados Unidos	15,0
<i>Europa</i>	
Bélgica	14,0
Dinamarca	4,0
Francia	6,0
Rep. F. de Alemania	2,0
Grecia	3,0
Israel	4,7
Italia	7,0
Holanda	5,0
Noruega	7,0
Reino Unido	12,0
URSS	6,7
<i>América Latina</i>	
Argentina	16,5
Brasil	3,3
	4,5
Colombia	4,1
Ecuador	4,9
Honduras	6,5
México	0,8
Perú	2,5
Venezuela	2,4
<i>Asia</i>	
República de Corea	15,9
Japón	3,3
Malasia	14,7
Filipinas	10,7
<i>África</i>	
Ghana	23,2
Kenya	12,4
Nigeria	16,0

*Fuente:* Psacharopoulos (1984), p. 337.

intentos que lán usado técnicas econométricas para relacionar los insumos con los productos, han demostrado, una vez más, el vínculo entre la educación y el crecimiento del producto. Investigaciones recientes del Banco Mundial proporcionan evidencia sobre la relación entre varios aspectos del desarrollo de los recursos humanos y el crecimiento económico. Uno de éstos estudios (Hicks, 1 980) examinó la relación entre crecimiento y alfabetismo, como una medida de desarrollo educativo,



Cuadro 2-2. *Crecimiento económico y expectativa de vida, algunos países*

<i>Países</i>	<i>Tasa de crecimiento 1960-77 (porcentaje)</i>	<i>Expectativa de vida, 1960 (años)</i>	<i>Desviaciones</i>		<i>Alfabetización adultos, 1960 (porcentaje)</i>	<i>Desviaciones de niveles de alfabetización esperados, 1960 (porcentaje)</i>
			<i>de niveles de vida esperados (años)</i>			
Singapur	7,7	64,0	3,1	n.d.	n.d.	
República de Corea	7,6	54,0	11,1	71,0	43,6	
Taiwán	6,5	64,0	15,5	54,0	14,2	
Hong Kong	6,3	65,0	6,5	70,0	6,4	
Greda	6,1	68,0	5,7	81,0	7,5	
Portugal	5,7	62,0	4,7	62,0	1,7	
España	5,3	68,0	1,8	87,0	1,2	
Yugoslavia	5,2	62,0	4,7	77,0	16,7	
Brasil	4,9	57,0	3,0	61,0	8,6	
Israel	4,6	69,0	2,0	n.d.	n.d.	
Tailandia	4,5	51,0	9,5	68,0	43,5	
Túnez	4,3	48,0	0,5	16,0	23,8	
Promedio: 12 mayores	5,7	61,0	5,6	64,7	12,0	
Promedio: Todos	2,4	48,0	0,0	37,6	0,0	

n.d.: No disponible.

\* Tasa de crecimiento del PNB per cápita real.

Fuente: Hieles (1980), p. 12.



y la expectativa de vida en ochenta y tres países en desarrollo durante el período 1960-77, y encontró que los doce países en desarrollo con la más rápida tasa de crecimiento tenían unos promedios mayores de alfabetismo y expectativas de vida (cuadro 2-2). De acuerdo con estos resultados, no sólo se incrementan los niveles de alfabetismo con los niveles de ingreso nacional, sino que estos doce países tienen un mayor nivel de alfabetismo y de expectativa de vida de lo que podría ser esperado para países con estos niveles de ingresos basados en una regresión entre alfabetismo e ingresos per cápita. En el caso de Corea y Tailandia, la diferencia considerable entre, alfabetismo real y el «esperado» sugiere que países con rápido crecimiento tienen unos recursos humanos bien desarrollados. El estudio por supuesto no prueba lo contrario: que países con altos niveles de desarrollo de recursos humanos adquirirán por lo tanto un más rápido crecimiento económico. Hicks encontró que los doce países en desarrollo con el mayor nivel de expectativa de vida tenían una mayor tasa de crecimiento económico.

Posteriores análisis hechos por Hicks confirman la existencia de una relación entre el crecimiento económico y el desarrollo de los recursos humanos, medidos por alfabetismo y expectativa de vida. Se encontró que tres variables explican Cerca del 60 por 100 de la variación en las tasas de crecimiento per cápita en los países en desarrollo entre 1960 y 1977: la tasa de inversión, el crecimiento de la tasa de importaciones y el nivel de desarrollo de los niveles de recursos humanos en 1960.

Desde luego, la correlación no implica causalidad. Esta objeción automáticamente debilita cualquier argumento que use análisis de regresión para probar que el desarrollo educativo causa el crecimiento económico. Trabajos iniciales realizados por Bowman y Anderson (1963), Kaser (1966) y otros encontraron una correlación entre el nivel de ingreso per cápita y el nivel de desarrollo educativo. Sin embargo, el que países ricos tengan mayores niveles de alfabetismo y gasten más en educación que los países pobres puede significar que la educación ayuda a que el país se enriquezca o que los países ricos pueden gastar más en educación.

Para analizar el hecho de que la educación, y otros indicadores del desarrollo de los recursos humanos, son tanto resultado como causa del desarrollo económico, Wheeler (1980) diseñó un modelo simultáneo que toma en cuenta las interacciones que existen en el tiempo entre el crecimiento y el desarrollo de recursos humanos, y trata de separar la causa y el efecto. Las pruebas de este modelo sugieren que la educación, la salud y la nutrición contribuyen al crecimiento del producto, no sólo directa sino también indirectamente, aumentando la tasa de inversión y disminuyendo la tasa de nacimiento. La relación es más fuerte para la educación que para la expectativa de vida, que presenta una relación fuerte en los años 1960, pero no en los años 1970. Wheeler escribió que en promedio un incremento del 20 al 30 por 100 en la tasa de alfabetismo causa un aumento entre el 8 y el 16 por 100 del ingreso nacional (PIB); también encontró que la relación es aún mayor en los países africanos. Después de analizar información para sesenta y seis países en desarrollo, Marris (1982) en un análisis similar concluyó no sólo que la educación afecta fuertemente al crecimiento económico sino que la inversión en general tiene un menor efecto en las tasas de crecimiento cuando no está apoyada por inversión en educación.

Otras investigaciones también han demostrado que la inversión en educación complementa la inversión en capital físico. Por ejemplo, investigaciones realizadas por



el Banco Mundial sobre el vínculo entre la educación y la productividad de agricultores (Jamison y Lau, 1982) han demostrado que la inversión en semillas mejoradas, irrigación y fertilizantes es más productiva, en términos de la cosecha producida, cuando los agricultores tienen cuatro años de educación primaria que cuando no tienen ninguna educación.

De esta manera, parece que algunos intentos anteriores para medir la contribución de la educación al crecimiento económico han podido subestimar los efectos de la educación al ignorar sus efectos indirectos. También hay otras razones para pensar que esos intentos para medir la contribución económica de la educación pueden haber subestimado el efecto de la educación sobre el crecimiento. Por ejemplo, tanto Denison como Schultz se concentraron en la educación formal ignorando la contribución de la educación no formal y la capacitación en el propio trabajo. Tal y como lo señalara Cochrane (1979), la educación también tiene considerables vínculos con otros aspectos del desarrollo de los recursos humanos, en particular la salud y la fertilidad,

Hay una amplia evidencia de que la educación tiene un efecto tanto directo como indirecto en el crecimiento económico, pero el problema de la relación entre la educación y el crecimiento, así como el de la gallina y el huevo, nunca podrá ser completamente determinado. A pesar de esto, se puede encontrar un fuerte apoyo



para la noción de que la relación causal más probable sea la de educación hacia el crecimiento económico y no lo contrario. Por ejemplo, cuando Easterlin (1981) examinó la relación entre la educación y el crecimiento económico en veinticinco de los países más grandes del mundo, concluyó que el despliegue tecnológico del crecimiento económico moderno dependía del mayor potencial de aprendizaje y de la motivación que provenía del desarrollo de la escuela formal. De esta manera, la historia económica, así como la investigación econométrica reciente, confirman la creencia de que la inversión en educación puede contribuir al crecimiento económico.

La pregunta de si es más rentable invertir en personas o máquinas no puede ser respondida de una manera sencilla. Alguna evidencia (ver la Fig. 2-1) sugiere que en los países en desarrollo el promedio de la tasa de rendimiento del capital humano es mayor que la tasa de rendimiento del capital físico, mientras que en los países desarrollados sucede lo contrario. Sin embargo, también es cierto, como ya ha sido señalado, que la inversión en educación frecuentemente es un complemento de la inversión en capital físico y la hace más productiva.

Aunque ninguna de estas investigaciones muestran qué tipos o niveles educativos -tienen la mayor probabilidad de cansar el mayor impacto sobre la productividad o el crecimiento, sí muestran que el gasto en educación debe ser tenido en cuenta como una inversión productiva, en lugar de un consumo puro. Sin embargo, si los gobiernos quieren maximizar su crecimiento, necesitan saber cómo la inversión en educación se compara con otras formas de inversión -particularmente con la inversión en capital físico y en infraestructura social- y cuáles formas de inversión en educación deben ser evaluadas en términos de los costos de oportunidad y de la relación entre los costos y los beneficios esperados.

## 2. El costo de oportunidad de la inversión en educación

Como los recursos son limitados hay que sacrificar algunas oportunidades cuando se toman las decisiones sobre cómo y en qué invertir. Estas oportunidades sacrificadas pueden ser tenidas en cuenta como parte de los costos de la inversión, incluyendo, de esa manera, los costos de oportunidad. Si los recursos se invierten en educación, quiere decir que no habrá disponibilidad para invertirlos en salud, industria o agricultura. Cuando se toma la decisión de construir una escuela, se debe considerar el hecho de que las oportunidades alternativas para construir una represa, una carretera o una fábrica, o proveer de servicios básicos de salud, deben ser sacrificadas.

El costo de oportunidad de cualquier proyecto consiste en el valor de todos los recursos utilizados en la segunda alternativa mejor y es más amplio que el costo financiero del proyecto, que se mide en términos monetarios. En particular, recursos tales como el tiempo de los estudiantes, los bienes y servicios que provee en forma directa la comunidad local (por ejemplo, comida gratis o vivienda gratis para los maestros), o trabajo voluntario para construir una nueva escuela, deben ser tomados en cuenta como parte del costo de oportunidad de la inversión en educación aun cuando no impliquen costos financieros. El punto no es si los recursos tienen un costo financiero, sino si tienen un uso alternativo.

De esta forma el valor del tiempo de un estudiante puede medirse en términos de los ingresos sacrificados o de la producción agrícola, es decir, el valor de la oportunidad alternativa -empleo productivo- que tanto el estudiante como la sociedad



deben sacrificar cuando el primero gasta todo su tiempo en educarse en lugar de trabajar. Si el desempleo es tal que las oportunidades alternativas para el trabajo productivo se reducen, el costo de oportunidad de la educación también se reduce. Pero inclusive cuando el desempleo es alto, el costo de oportunidad del tiempo de los estudiantes casi nunca es cero. Naturalmente, en los países en desarrollo el costo de oportunidad del tiempo dedicado por los estudiantes a educarse en el nivel primario puede ser alto, particularmente entre las familias pobres, ya que inclusive los jóvenes pueden contribuir al ingreso familiar trabajando en el campo, cargando agua, cuidando a **los** infantes, permitiendo que los adultos tengan más tiempo para su trabajo productivo.

El costo de oportunidad debe ser considerado en la evaluación de los proyectos de inversión porque, como se ha notado, cada decisión en inversión conlleva un sacrificio de las oportunidades alternativas. Para los gobiernos, o para el Banco Mundial, la justificación de cualquier inversión debe ser la que tenga la mayor contribución posible a los objetivos de la sociedad tal y como se perciben en un momento determinado. Si no es así, los recursos limitados no se están distribuyendo de la manera más eficientemente posible. La elección de las inversiones, por lo tanto, debe basarse en un análisis de la eficiencia externa de todos los usos que compiten por los recursos, tanto desde el punto de vista de los objetivos de la sociedad como de la eficiencia externa del uso del recurso. La eficiencia interna y la externa deben tener un nivel máximo si se quiere hacer un buen uso de los recursos escasos. Esto significa que las elecciones de inversión se deben basar tanto en análisis de costo-beneficio, que se relaciona con la eficiencia externa, como en análisis de la eficacia en función de los costos, que mide la eficiencia interna.

Por ejemplo, la elección entre invertir en niveles de educación primario o universitario debe basarse tanto en los costos como en los beneficios. El costo de oportunidad de invertir en una universidad técnica puede indicar que el país no puede proporcionar miles de cupos en escuelas primarias. En países industrializados, el costo de la educación universitaria puede ser el doble o el triple del costo de la educación primaria, pero en algunos países en desarrollo, la diferencia del costo puede ser tan grande como una razón del 50 a 1 o inclusive de 100 a 1. El alto costo de oportunidad de la educación universitaria debe ser evaluado en relación con los beneficios esperados por las dos formas de inversión antes de que pueda justificarse el uso de los recursos escasos de la sociedad en la expansión de la matrícula universitaria. Como los objetivos relacionados con el crecimiento y con la equidad pueden competir entre sí, el costo de oportunidad y los beneficios de una inversión deben compararse tanto en términos del crecimiento de los ingresos futuros como en **la** redistribución del ingreso.

### **3. Criterios para evaluar proyectos de inversión en educación**

**Los** capítulos que siguen se refieren, a las técnicas utilizadas para evaluar **la** inversión en educación incluyendo análisis de costo-beneficio, análisis de la eficacia en función de los costos y el análisis de demanda y utilización, de mano de obra. Particularmente en los países en desarrollo, las decisiones sobre la inversión en educación en muchos casos tienen que basarse en técnicas muy rudimentarias porque no existe información adecuada sobre la estructura educativa. Las técnicas en



humanos o análisis de economías de escala no son tan importantes como los criterios para evaluar las oportunidades alternativas de inversión.

Por ejemplo, aunque no sea posible medir la tasa de rendimiento de la inversión en educación con bastante precisión, es, sin embargo, importante utilizar el esquema del análisis de costo-beneficio para comparar los costos y los egresos futuros de proyectos alternativos. De manera similar, aunque sea imposible predecir con exactitud la demanda futura de diferentes categorías de mano de obra calificada, es importante examinar las condiciones macroeconómicas que afectan las futuras, oportunidades de empleo de trabajadores con distintos niveles o tipos de educación, e igualmente es importante mirar los patrones actuales en términos de niveles de pago y de proporción de trabajadores que están empleados o desempleados. Aunque no sea posible medir todos los productos de la educación (es decir, el conocimiento o la habilidad transmitida, la formación o el cambio de actitudes hacia la modernización y los efectos de estas actitudes o habilidades sobre la capacidad productiva y el bienestar social), sí es importante comparar los costos y la efectividad de diferentes tipos de educación, planes de estudios o métodos de enseñanza. Resumiendo, los juicios comparativos son significativos, en las decisiones de inversión como lo son las evaluaciones cualitativas.

La experiencia del Banco Mundial con la inversión en educación ha guiado a una ampliación gradual de los criterios utilizados para evaluar las inversiones. Al principio de los años 1960 el principal criterio fue la necesidad de tener trabajadores con habilidades técnicas o vocacionales, y el fin fue simplemente incrementar la oferta de mano de obra capacitada. Sin embargo, durante los años 1970, la experiencia de los países en desarrollo junto con la investigación sobre la contribución económica de la educación, demostró que la escasez de mano de obra de alto nivel no fue el único obstáculo al crecimiento económico. Se encontró que la educación básica era tan importante y en algunos casos ofrecía mayores rendimientos (es decir, mayor productividad de los trabajadores educados) en relación con el costo de la educación. Los estudios iniciales sobre la economía del rendimiento de la educación se concentraron en los trabajadores en sectores urbanos industrializados, pero posteriormente se cambió la atención y se miró al sector rural y también a la contribución tanto de la educación formal como de la no formal en la productividad agrícola. De esta manera, los proyectos iniciales del Banco Mundial sobre educación se diseñaron para satisfacer la demanda cuantitativa y se enfatizó el cumplimiento de los objetivos relacionados con la matrícula. Hoy en día estas preocupaciones se han ampliado para incluir una distribución de la matrícula tanto en términos cualitativos, como sociales y geográficos.

Desde la primera década a partir de la cual el Banco Mundial ha estado involucrado en la inversión educativa, la atención dada a los criterios de equidad ha crecido en forma constante y los criterios en sí mismos han tenido algunos cambios. Inicialmente, algunos países eliminaron el pago de matrícula con la intención de igualar las oportunidades educativas y para asegurar que no se les negaba el acceso a la educación a los estudiantes pobres. Sin embargo, recientemente, la equidad de las políticas actuales sobre pagos de matrícula, ayuda estudiantil y otros subsidios se han cuestionado como resultado de estudios sobre la distribución de los costos y los beneficios de la educación, la calidad y el acceso a la educación. Hoy se reconoce



que el objetivo de la equidad de la inversión educativa está ligado a complejos problemas cualitativos y cuantitativos.

Toda la inversión financiada por el Banco debe satisfacer cuatro criterios: técnicos, institucionales, económicos y financieros. Este libro se refiere en primera instancia a la evaluación económica de la inversión en educación pero los otros tres criterios no se deben olvidar. Los criterios técnicos, por ejemplo, incluirían diseños estándares para las escuelas y la factibilidad de técnicas educativas alternativas tales como educación por televisión. Los criterios institucionales serían el impacto del proyecto en el sistema educativo como un todo y en sus capacidades administrativas. La experiencia ha mostrado que la efectividad de las reformas curriculares o que la introducción de un nuevo tipo de escuela, tal como la educación secundaria diversificada que se ha desarrollado en varios países en desarrollo, puede reducirse si se ignoran rigideces institucionales, si no se capacita al profesorado para que se adapte a los nuevos requerimientos curriculares o si no se cambian los procedimientos de los exámenes. Los criterios financieros contemplan los costos ordinarios futuros y los costos de capital, los requisitos de divisas y de moneda nacional e imprevistos.' La viabilidad financiera en lo que respecta a los precios ya los flujos de fondos, esperados también es otro aspecto significativo, particularmente en el caso de los proyectos concebidos para producir ingresos por medio de la venta de bienes y servicios. La recuperación de los costos también se enfatiza en algunos países en desarrollo.

La evaluación económica de proyectos de inversión en educación debe tomar en cuenta los siguientes criterios:

- \* Los rendimientos económicos directos de la inversión, en términos del balance entre los costos de oportunidad y los beneficios esperados, medidos por los incrementos en la productividad de los trabajadores educados.
- \* Los beneficios fiscales en la forma de mayores impuestos pagados como resultado del incremento de los ingresos.
- \* La satisfacción de la demanda por mano de obra cualificada, que contempla formas de pago, formas de contratación y otros indicadores de la utilización de la mano de obra.
- \* La demanda privada por educación (a la luz de la tasa privada de los rendimientos de la inversión en educación, los niveles de pago de las matrículas y otros costos privados) y factores sociales que determinan la demanda individual por educación.
- \* La eficiencia interna de las instituciones educativas, en términos de la relación entre insumos y productos, medidos por tasas de pérdida y repetición y otros indicadores de la efectividad en función de los costos.
- \* La distribución geográfica y social de las oportunidades educativas.
- \* La distribución de los beneficios financieros de la educación y de la carga financiera.
- \* Los efectos de la distribución de las oportunidades educativas en la distribución del ingreso y la contribución de la educación a la disminución de la pobreza.



\* Los vínculos entre la inversión en educación y la inversión en otros sectores incluyendo salud y desarrollo agrícola.

El resto del libro se dedica a un examen detallado de estos criterios basados en la experiencia existente a partir de la investigación e inversión en educación. La discusión debe arrojar luces sobre las preguntas fundamentales que deben ser tratadas por todas aquellas personas responsables de la planeación de la inversión en educación: ¿Cómo se deben asignar los recursos entre educación y otras formas de inversión social, incluyendo salud e inversión en capital físico? ¿Cómo se deben asignar los recursos en el sector educativo, entre sus diferentes niveles entre educación general y especializada, y entre diferentes tipos de escuela o diferentes métodos o técnicas de enseñanza? Hoy hay una evidencia amplia de que la educación puede contribuir tanto al crecimiento económico como a la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Al menos que tales criterios sean utilizados para evaluar las estrategias de inversión alternativas y los proyectos, la inversión en educación no será capaz de hacer su máxima contribución al crecimiento y a la equidad, y los recursos no serán utilizados tan eficiente y eficazmente como sea posible. En otras palabras, las decisiones de políticas tienen que reconocer que todas las decisiones de inversión se basan en una elección entre las oportunidades, alternativas en relación con costos y beneficios, costos y efectividad y las implicaciones de equidad.



## EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA: PELIGROS Y OPORTUNIDADES\*

Fernando Reimers

El análisis que sigue se basa en computaciones originales que utilizan datos provenientes de la Base de Datos Estadística de la UNESCO. Para poder efectuarlas comparaciones los países se agruparon en ocho regiones geográficas: el África Sub-Sahara, otros países africanos, América Latina, EE.UU. y Canadá, otros países de las Américas (incluyendo el" Caribe, Belice, Surinam, Guyana), Asia, Europa y las ex-Repúblicas Soviéticas y Oceanía, El Apéndice: 1 detalla el listado de los países incluidos en cada región.

El trabajo está estructurado en 10 secciones. La primera esboza el problema del bajo nivel de desempeño de los sistemas de educación y lo vincula con el tema del financiamiento.

La sección 2 estudia los niveles absolutos de gastos para la educación primaria secundaria y terciaria en América Latina y otras regiones del mundo.

La sección.3 analiza la creciente brecha que se está produciendo en los gastos orientados a la educación en América Latina y otras regiones.

En la sección 4 analizo los esfuerzos realizados por los gobiernos, para financiar la educación, lo que lleva a una comparación del esfuerzo invertido en la educación en relación a los recursos nacionales (sección 5), y a un examen del esfuerzo dirigido a financiar a los estudiantes en los distintos niveles (sección 6).

La sección 7 analiza el énfasis relativo puesto en cada nivel de educación, analizando el gasto por alumno en cada nivel en relación a otros niveles.

La siguiente sección (8) considera la distribución de los gastos sobre la educación por tipo y nivel. Finalmente (sección 9), el trabajo analiza el papel de la educación financiada con fondos privados en los diferentes niveles. La última parte de este trabajo analiza los resultados de este estudio y hace recomendaciones que encaran las principales limitaciones financieras que existen en el marco de las transformaciones económicas que se están dando en América Latina.

En cada sección, comienzo analizando cómo todo los países del mundo para los que se dispone de datos se desempeñan en cada indicador, comparando luego el desempeño de América Latina con otras regiones. Además, ofrezco pruebas comparativas provenientes de países de otras regiones que tienen niveles de ingresos per cápita que están dentro del mismo rango que los niveles de América Latina<sup>1</sup>.

\* UNESCO Santiago autorizó la publicación del presente trabajo.

<sup>1</sup> El país con el ingreso per cápita más bajo de América Latina en 1989 tenía 400 dólares per cápita, y el más alto 2620 dólares La mayoría de los cuadros incluyen datos comparativos separados para los países de cada



## 1. El problema

Lamentablemente, América Latina se distingue por ser la región con la distribución de ingresos más desigual del mundo<sup>2</sup>. A medida que los líderes de los países de la región, reconozcan la necesidad de reducir las desigualdades, aumentar la competitividad, consolidan las instituciones democráticas y promover la estabilidad y la rendición de cuentas, tendrán que recurrir cada vez más a las instituciones educativas.

Sin embargo, un análisis de los sistemas educativos de América Latina revela sistemas que producen resultados de una calidad dudosa y con un bajo nivel de eficiencia. Los niños terminan los primeros cuatro grados de la escuela primaria sin los conocimientos básicos en materia de lectura y matemáticas. Los egresados de las secundarias parecen haberse preparado mejor para seguir estudiando en el nivel terciario que para emplearse en trabajos productivos. Los egresados del nivel terciario abundan en campos muy alejados de los sectores más productivos o dinámicos de la economía. En resumen, el sistema de educación, en todos los niveles, parece tener más éxito en otorgar certificados que en desarrollar, habilidades básicas, capacidades empresariales, el pensamiento crítico, deberes ciudadanos, talentos o responsabilidad social.

Un estudio reciente de la Asociación Internacional de Logros Educativos evaluó el nivel de lectura de los escolares a las edades de 9 y 14. Utilizando instrumentos equivalentes, se evaluaron estudiantes en 32 países. Venezuela era el único país latinoamericano incluido en el estudio<sup>3</sup>.

Los resultados muestran que los estudiantes venezolanos tienen uno de los niveles más bajos en lectura del mundo. Los alumnos de cuarto grado tienen como promedio el nivel más bajo de los 32 países estudiados. En la parte de la prueba que medía la habilidad de extraer información de cuadros o instrucciones, el desempeño del estudiante venezolano promedio es inferior al del 5% de estudiantes de desempeño más bajo de Finlandia, Hong Kong o los Estados Unidos

En noveno grado, el desempeño de los estudiantes venezolanos es uno de los cuatro peores de los 32 países estudiados, seguido por Nigeria, Zimbabwe y Botswana.

Una prueba estandarizada de matemáticas y ciencias tomada a estudiantes del Brasil, China, Inglaterra y Portugal muestra que los estudiantes brasileños tienen los puntajes, más, bajos. Mientras que los estudiantes chinos respondieron correctamente al 80% de las preguntas de la prueba de matemáticas, los estudiantes de San Pablo obtuvieron sólo el 37% y los de Fortaleza sólo el 32%. En ciencias, los estudiantes chinos respondieron correctamente al 67% de las preguntas, pero los estudiantes de San Pablo obtuvieron sólo el 53% y los de Fortaleza sólo el 46%.

Los problemas de la baja calidad de los resultados del sistema educativo sólo se multiplican a medida que los estudiantes pasan por el mismo. Una evaluación reciente de la educación en el Paraguay reveló que muchos de los que ingresaban en la universidad tenían serias dificultades para leer y escribir<sup>5</sup>. Además del problema de los bajos niveles de

<sup>2</sup>World Bank. 1990. *World Development Report 1990*. Nueva York: Oxford University Press.

<sup>3</sup>Elley, W, 1992, *How in the World do students read?* International Association for the Evaluation of Educational Achievement.

A La Pointe A. et al 1992. *Learning Science*, Report No 22. IAEP.

<sup>5</sup>Reimers, F. et. Al. 1992, *Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay. Sugerencias de Política y Estrategia para su Reforma*. HIID-DPES. Asunción.



CUADRO 1. PORCENTAJE DE ESCUELAS INCOMPLETAS EN ZONAS URBANAS Y RURALES EN 1987

País	Porcentaje urbano	Porcentaje rural
Bolivia	0.0%	29.6%
Colombia	26.2%	62.1%
Ecuador	26.0%	88.6%
El Salvador	3.4%	62.8%
Panamá	2.1%	11.3%

Fuente: UNESCO, OREALC. Sanción educativa en América Latina y el Caribe 1980-1987. Santiago Chile, 1990. Pág. 34

nos del quintil más bajo responden correctamente sólo al 40% de las preguntas<sup>9</sup>. Una prueba tomada a 3.248 alumnos de escuela primaria (de sexto grado) de una muestra aleatoria de escuelas mexicanos muestra que, como promedio, respondieron correctamente a sólo el 48% de los ítems en una prueba curricular de materias básicas<sup>7</sup>. Los alumnos de escuelas privadas mexicanas obtienen un mayor puntaje (65%) que sus colegas en las escuelas públicas (47%).

Pocos negarían que el producto de las escuelas deja mucho que desear. Un problema relacionado al anteriores que las escuelas elaboran su producto en forma muy ineficiente. La repitencia de grado (estimada en el 40% para primer grado y en el 30% para la escuela primaria en su conjunto, a un costo de casi 2 billones de dólares por año)<sup>8</sup> constituye una seria limitación para la eficiencia interna del sistema y otro indicio de la baja calidad.

El establecimiento educativo también acentúa, en lugar de reducir, las desigualdades que caracterizan a las sociedades latinoamericanas. Si bien la mayoría de los niños de edad escolar, dé la región se inscriben en la escuela primaria en algún momento de su vida, por otro lado existen grandes discrepancias entre y dentro de los países de la región en cuanto al número de chicos excluidos de la escuela. Además, para los que se inscriben, también existen grandes diferencias en las oportunidades que tienen para aprender entre chicos provenientes de distintos contextos socioeconómicos y entre los que viven en áreas urbanas y áreas rurales Como consecuencia, si bien muchos se inscriben en una escuela primaria en algún momento de su vida, muchos lo hacen en escuelas que los colocan en tal situación de desventaja sumada a su propia desventaja social- que el resultado más probable es el fracaso escolar: muchos de esos chicos aprenden poco, repiten varias veces, y han abandonando la escuela.

Los chicos que no tienen acceso a la educación provienen, en una medida desproporcionada, de familias pobres y rurales. En Costa Rica, por ejemplo, según datos de una encuesta de 1982, los chicos del grupo de edad de 7-12 sin escolaridad eran el 13,3% en el caso del quintil más bajo de ingresos y sólo el 2,6% para los dos grupos más altos de ingresos<sup>9</sup>. Un hecho relacionado que limita el acceso es la calidad diferente de los servicios que se prestan a los chicos de los distintos grupos. En cuanto a la educación pública, como en el caso de muchos otros campos de actividad estatal en América Latina, los que tienen más reciben más.

No debe sorprender el hecho de que una mayor proporción de personas en las áreas rurales no tenga acceso a la escolaridad, ya que éstas son las áreas menos atendidas, por el

6 Schiefelbein, E. W. "Financing Education for Democracy in Latin America". (Santiago. Chile, mimeo. 1991).

7 Guevara, G. "México: un país de reprobados" *Nexos*. (junio 1991) Págs. 33-44.

8 Schiefelbein, E. *Repetition Riles: (he key issue in South American primary education*. (Washington, D.C. The



Estado en cuanto a educación se refiere. Muchas de las escuelas de las zonas rurales tienen maestros que enseñan a más de un grado (fenómeno poco frecuente en las escuelas urbanas), y tiene maestros que cuentan con un menor nivel de capacitación, de supervisión y de acceso a materiales. Muchas de las escuelas rurales tampoco ofrecen todos los grados de la educación primaria. En 1987, en Colombia, el 23% de los maestros urbanos no eran calificados frente al 39% de los maestros rurales; en Honduras las cifras eran 15% frente al 46%, en Nicaragua 32% vs. 74%<sup>10</sup>.

En el Perú el porcentaje de maestros titulados en la educación primaria va desde el 95% en Arequipa (donde la tasa de repitencia sería del 11%), o más del 70% en Lima (tasas de repitencia de alrededor del 10%), hasta el 20% de maestros titulados en Madre de Dios (tasa de repitencia del 46%).

El Cuadró 1 muestra el porcentaje de "escuelas incompletas" públicas (que no tienen todos los grados) es mucho más alto en las zonas rurales que en las urbanas.

Dados estos problemas, ¿cuál es la importancia del financiamiento para la educación? Son necesarios fondos para pagar los sueldos de los docentes, para la construcción de "escuelas, para materiales didácticos y otros recursos. La cuestión del financiamiento tiene que ver con cuánto debe gastarse para cumplir con la tarea de enseñaren forma eficaz, cómo debe asignarse los recursos y quién debe pagar.

El resto de este trabajo considera los patrones de respuesta que dieron los países de América Latina a esas tres preguntas, y cómo se comparan con las respuestas dadas por otras regiones. En la conclusión se analiza la importancia de esos patrones en el contexto actual de transformación económica a la que está sometida América Latina.

## 2. América Latina invierte menos por alumno en todos los niveles que la mayoría de las regiones del mundo

### Educación primaria

Para todos los países del mundo la erogación por alumno primario (en 1989) va de US\$ 11 a US\$ 8.400. Los países para los que dispongo de datos gastan como promedio US\$ 887. La mitad de los países gastan US\$ 162.

América Latina gasta, como promedio, menos por alumno primario que cualquier otra región, salvo el África. Como se observa en el cuadro 2, América Latina gasta la quinta parte por alumno primario que Asia o el Caribe, y menos del 5% de lo que gasta Europa, EE.UU. o Canadá. Los países de Asia que tienen un ingreso Per

Cuadro 7. Tabla por alumno primario en 1989 en US\$ por región

Valor Variable	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	886.52	1593.45	98
Otros África	101.20	69.62	3
África sub-Sahara	81.13	92.49	28
América Latina	116.93	81.68	14
Caribe y otros	601.69	596.00	8
EE.UU. y Canadá	3.896.10	138.73	2
Asia	548.69	869.77	19
Europa y URSS	2.622.17	2.377.25	21
Oceanía	1.523.33	1.245.06	3
Países dentro del mismo rango de ingresos por capita que America Latina			
Otros África	132.30	62.37	2
África sub-Sahara	103.40	64.65	12
Caribe y otros	554.37	783.92	4
Asia	136.64	103.26	7
Europa y URSS	351.37	133.92	4
Oceanía	109.20	0,00	1

10 Derivado del Cuadro 22 Pág. 53. UNESCO-OREALC. *Situación Educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1987*. (Santiago, Chile. UNESCO. 1990).

11 Estas cifras se refieren a 1985. Tovar, T. *Ser Maestro. Condiciones del trabajo docente en Perú*. (Urna, Perú:



cápita similar gastan, como promedio, el 20% más por alumno primario que los países de América Latina. Los países del Caribe con niveles de ingreso parecidos gastan casi cinco veces más que los países latinoamericanos.

El gasto en la educación por alumno primario en América Latina va de US\$24 a US\$255. El gasto promedio por país es de US\$ 117; la mitad de los países gasta menos de US\$ 96. Dos de cada cinco países del mundo gastan más que el país latinoamericano que más gasta en este nivel de educación.

### Educación secundaria

CUADRO 3. GASTOS POR ALUMNO SECUNDARIO EN 1989 EN US\$			POR REGIÓN
Valor variable	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	1.013.40	1.581.33	84
Otros África	284.85	220.83	2
África sub-Sahara	320.08	518,91	26
América Latina	167,18	120,04	13
Caribe y otros	504,10	349.95	8
EE.UU. y Canadá	5.697.00	0,00	1
Asia	808.59	1.182.28	16
Europa y URSS	3.095,77	2.006.96	16
Oceanía	930.50	1.187.23	2
Países dentro del mismo	rango de ingresos	Per cápita que América Latina	
Otros África	441.00	0,0	1
África sub-Sahara	301.01	189.45	10
Caribe y otros	397.50	160.94	4
Asia	200.12	197.35	5
Europa y URSS	408.80	254,56	2
Oceanía	91.00	0,00	1

Cuadro 4. Gastos por alumno de nivel terciario en 1988 en US\$ por región

Valor variable	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	3.078,89	3.365,1512	93
Otros África	1.285.10	858,69	3
África sub-Sahara	2.095.13	1.110,10	23
América Latina	648,61	498,75	14
Caribe y otros	2.081.65	1.117.92	8
EE.UU. y Canadá	9.205.30	2.796.89	2 19
Asia	2.595,20	3.621.98	
Europa y URSS	5.949.72	4087.86	21
Oceanía	5.299,27		3
Países dentro del mismo	rango de ingresos	4.071,31 Per	
Otros África	1.338.75	cápita que América Latina 1.207,24	2
África sub-Sahara	2.357.16	1.063,58	10
Caribe y otros	2.246,55	1.554,82	4
Asia	984.29	1.110,48	7
Europa y URSS	1.271,35	371,49	4
Oceanía	1.110 20	0,00	1

Los gastos en educación secundaria van de US\$ 19 por alumno a US\$ 6.712. El gasto promedio por alumno secundario es de US\$ 1.013. La mitad de los países gasta menos de US\$268.

Como se observa en el cuadro 3, América Latina también gasta menos, como promedio, por alumno secundario que cualquier otra región del mundo. Los países africanos gastan dos veces más por alumno en este nivel, el Caribe tres veces más. Asia cinco veces más. Europa y EE.UU. y Canadá gastan 19 y 34 veces más, respectivamente. América Latina gasta menos por alumno secundario que los países de otras regiones con niveles de ingresos Per cápita similares.

El gasto en alumnos secundarios en América Latina va de US\$ 32 a US\$ 376. Los países de la región gastan como promedio US\$ 167 en este nivel; la mitad gasta menos de 104 dólares por alumno. Dos de cada cinco países del mundo gastan más por alumno secundario que el país que más gasta de América Latina.

### Educación superior

Los gastos por estudiante superior van de US\$ 33 a US\$13.536. El gasto promedio en este nivel es de US\$ 3.079. La mitad de los países para los que dispongo de datos gasta menos de US\$ 1.924.

Como se observa en el cuadro 4, también en el nivel terciario, América Latina gasta como promedio menos por estu-

diente que cualquier otra región del mundo. Los países del África sub-Sahara gastan 3 veces más por estudiante en este nivel, los de Asia gastan 4 veces más. Los EE.UU. y Canadá gastan

Los gastos por estudiante terciario en América Latina van de US\$ 33 hasta US\$ 1.709. El gasto promedio es de US\$ 649, la mitad de los países gastan menos de US\$ 457 por estudiante en este nivel. El 54% de los países del mundo gastan más que el país que más gasta de América Latina.

### 3. Aumenta la brecha entre América Latina y el mundo

Entre 1980 y 1988, los gastos en educación se redujeron en términos reales en el 28% de los países. Los cambios en los gastos en educación iban desde reducciones del 14,7% por año hasta un aumento del 25% anual promedio. En la mitad de los países el incremento fue de menos del 2,9% por año. Los gastos aumentaron como promedio en un 2,9% por año.

El ritmo de aumento en los gastos destinados a la educación, en términos reales, durante la década de 1980 fue más lento en América Latina, como promedio, que en cualquier otra región del mundo. Los gastos promedio en educación en términos reales aumentaron 3 veces más rápidamente en el África sub-Sahara, tres veces más rápidamente en Europa y las ex-Repúblicas Soviéticas, 5 veces más rápidamente en los EE.UU. y Canadá, 11 veces más rápidamente en Asia. Dichos resultados se ven resumidos en el cuadro 5.

### 4. ¿Cuántos esfuerzos hacen los gobiernos latinoamericanos en materia de educación?

Como indicador del apoyo oficial a la educación analicé el porcentaje de gastos en educación en relación al gasto público total. Este indicador sugiere que los gobiernos de América Latina hacen esfuerzos comparables, en términos relativos, a los de los gobiernos de otras regiones. Ello resulta paradójico, dado que vimos que en términos absolutos el gasto por alumno en América Latina es menor que en cualquier otra región. Esta paradoja se resuelve en la siguiente sección, donde se demuestra que el gasto en educación en relación al PBI es menor en América Latina que en otras regiones, lo cual sugiere que la brecha se debe a la base impositiva reducida de la región.

En 1988, los gastos en educación variaban entre 4.7% y el 27% del gasto público. La mitad de los países del mundo gastó menos del 14,5% del presupuesto público en educación; como promedio gastaron el 14.8%. El cuadro 6 muestra que América Latina tiene un nivel alto de gastos en educación en comparación con el gasto público.

Cuadro 6. Aumento anual promedio (%) En gastos de educación en términos reales 80-88

Valor variable	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	2.92%	5.20%	119
Otros África	5.52%	3.91%	<b>6</b>
África sub-Sahara	1.97%	5.99%	34
América Latina	0.62%	4.62%	19
Caribe y otros	1.46%	4.39%	8
EE.UU. y Canadá	3.20%	0.56%	2
Asia	6.87%	5.68%	24
Europa y URSS	2.05%	1.95%	22
Oceanía	1.80%	0.90%	4
<b>Países dentro del mismo rango de ingresos Per capita que América Latina</b>			
Otros África	6.20%		4
África sub-Sahara	2.88%		2
	0.907%	5.09%	
Asia	3.52%	2.97%	8
Europa y URSS	2.67%	2.94%	3
Oceanía	1.80%	1.55%	2

Cuadro 6. Gastos en educación como porcentaje del gasto Público en 1988, Por región

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	14.78%	5.24%	101
Otros África	19.82%	6.34%	6
África sub-Sahara	15.87%	5.66%	25
América Latina	17.21%	3.73%	15
Caribe y otros	15.62%	5.36%	6
EE.UU. y Canadá	15.60%	0.00%	1
Asia	13.32%	4%	2
Europa y URSS	11.08%		4
Oceanía	17.10%	3.64%	4



Por otra parte, estos datos se refieren a los fondos *asignados* al sector educativo, no a los fondos efectivamente desembolsados. Un problema muy común en la región es la brecha que existe entre los presupuestos asignados y los ejecutados. Por ejemplo, en 1991, el Ministerio de Educación gastó sólo el 83% del presupuesto asignado para los gastos corrientes, y sólo el 49% del presupuesto para los gastos de capital. Ello refleja un problema común, la falta de experiencia financiera del personal de los Ministerios de Educación que impide una comunicación fluida y negociaciones adecuadas con los Ministerios de Finanzas. A medida que los Ministerios de Finanzas fueron implementando más mecanismos para desalentar el gasto.

(Como respuesta al proceso de ajuste), los Ministerios de Educación no pudieron aplicar los fondos asignados para financiar sus actividades (especialmente los fondos no destinados a sueldos). Ello a su vez reduce las posibilidades de negociar presupuestos más altos para esos fines en años posteriores.

### 5. ¿Son suficientes los esfuerzos que se realizan?

Si bien el nivel de compromiso gubernamental relativo en cuanto a la educación es similar en América Latina al de otras regiones, debido a que los gobiernos gastan menos en América Latina que en otras regiones en relación al PBI, los gastos en educación son substancialmente más bajos en relación al ingreso Per cápita.

En 1988, los gastos en educación variaron del 1,4% del PBI al 10.1% La mitad de los países del mundo gastó el 4.7% de su producto nacional en la educación como promedio gastaron el 4,9%.

En 1988, América Latina gasta como promedio menos en educación con relación al PBI que cualquier otra región del mundo, como se observa en el cuadro 7. Los países de América Latina gastan/cómo promedio, la mitad de lo que gastan su contraparte en el Caribe, o en EE.UU. y Canadá, con relación al PBI. Se observa el mismo patrón si limitamos la comparación a los países incluidos dentro del mismo rango de PBI Per cápita.

Uno de cada tres países de América Latina se encuentra entre la mitad de todos educación como porcentaje del PBI.

Cuadro 7. El gasto en educación con porcentaje del PBI en 1988 por región del mundo

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	4.86%	1.95%	120
Otros	7.33%		
África		2.21%	6
África sub-Sahara	4.38%	1.89%	28
América Latina	3.69%	1.54%	17
Caribe y otros	6.94%	1.67%	10
EE.UU. y Canadá	6.95%	0.21%	2
Asia	4.13%	1.64%	
Europa y URSS	5.23%	1.58%	26
Oceanía	5.4 5%	0.87%	27
Oceanía			4
Países dentro del mismo rango de ingresos Per capita que América Latina			
Otros África	7,17%	2.01%	4
África sub-Sahara	4,95%	1.84%	9
Caribe y otros	7,35%	0.21%	2
Asia	4,08%	2.04%	7
Europa y URSS	5,05%	1.44%	4
Oceanía	5,10%	1.27%	2

CUADRO 8. EL GASTO POR ALUMNO PRIMARIO COMO PORCENTAJE DEL PBI PER Capita EN 1988

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países		10%	115
Otros África	14%	13%	3
África sub-Sahara	14%	8%	30
América Latina	9%	4%	16
Caribe y otros	22%	23%	12
EE.UU. y Canadá	19%	2%	2
Asia	11%	3%	24
Europa y URSS	17%	8%	25
Oceanía	15%	3%	3
Países dentro del mismo rango de ingreso Per Capita que América Latina			
Otros África	14%	0%	2
África sub-Sahara	14%	7%	12
Caribe y otros	30%	40%	4
Asia	10%	4%	7
Europa y URSS	15%	4%	4
Oceanía	12%	0%	1



Las excepciones son Cuba (6,7%). Honduras (4,8%), Nicaragua (6,2%) y Panamá (5,6%). El 18% de los países del mundo gastan más que el país latinoamericano que más gasta (Cuba, con el 6,7%) y el 20% de todos los países gasta más que el segundo país latinoamericano que más gasta (Nicaragua, con 6,2%).

**6. Niveles** relativos de gastos en los distintos niveles de educación América Latina gasta menos por alumno con relación al ingreso Per cápita que cualquier otra región del mundo, en todos los niveles.

En 1988 el gasto por alumno primario de los países varía del 3% de PBI Per cápita al 91 %. La mitad de los países gasta el 12% o menos del PBI Per cápita por alumno primario. Como promedio, los países gastan el 14% por alumno primario.

El gasto por alumno primario relativo al PBI Per cápita es más bajo en América Latina que en cualquier otra región del mundo. Entre" los países que tienen el mismo rango de ingresos Per cápita, los países asiáticos gastan el 19% más que los latinoamericanos, los países africanos sub-Sahara el 65% más, y los países del Caribe 3,5 veces más.

En 1988 los países gastan en cada alumno secundario entre el 3% del PBI Per cápita y 1,7 veces el PBI Per cápita. La mitad de los países gasta el 22% o menos de su PBI Per cápita por alumno secundario. Como promedio los países gastan el 30% del PBI Per cápita por alumno secundario. Como se observa en el cuadro 9, el gasto por alumno secundario con relación al PBI Per cápita es más bajo en América Latina que en cualquier otra región del mundo, incluyendo los países que se encuentran en el mismo rango de ingresos Per cápita.

En 1988, los gastos por estudiante universitario variaban desde el 2% del PBI Per cápita hasta 16 veces el PBI Per cápita. La mitad de los países gastan el 63% o más del PBI Per cápita por estudiante universitario. Los países gastan como promedio 1.8 veces el PBI Per cápita por estudiante universitario.

El gasto por estudiante universitario con relación al PBI Per cápita en América Latina es más alto que en los Estados Unidos y Europa, según lo demuestra el cuadro 10.

Cuadro 9. El gasto por alumno secundario como porcentaje del PBI Per Capita en 1988

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	30%	30%	99
Otros África	34%	1%	2
África sub-Sahara	60%	44%	28
América Latina	12%	7%	12
Caribe y otros	21%	7%	12
EE.UU. y Canadá	27%	0%	1
Asia	18%	8%	1
Europa y URSS	20%	6%	19
Oceanía	12%	3%	2
Países dentro del mismo rango de ingresos pero capita que America Latina			
Otros África	35%	0%	1
África sub-Sahara	44%	25%	10
Caribe y otros	24%	8%	4
Asia	13%	9%	5
Europa y URSS	18%	7%	2
Oceanía	10%	0%	1

Cuadro 10. El gasto por estudiante superior como porcentaje del PBI Per capita en 1988

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	186%	289%	108%
Otros África	184%	113%	3
África sub-Sahara	575%	401%	24
América Latina	62%	38%	16
Caribe y otros	142%	182%	11
EE.UU. y Canadá	46%	11%	2
Asia	76%	58%	24
Europa y URSS	46%	15%	25
Oceanía	78%	39%	3
Otros África	125%	68%	2
África sub-Sahara	344%	206%	10
Caribe y otros	144%	97%	4
Asia	64%	49%	7
Europa y URSS	55%	11%	4
Oceanía	122%	0%	1

## 7. Relaciones entre los gastos por alumno en los distintos niveles

Para los países con ingresos Per capitá similares, América Latina mantiene un equilibrio relativo similar entre el gasto en estudiantes universitarios y en alumnos primarios y secundarios y entre el gasto en alumnos secundarios y primarios. En cambio, la brecha en el gasto entre los distintos niveles es mucho más grande en el África.

Cuadro 9. El gasto por alumno secundario como porcentaje del PBI Per Capita en 1988

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	15.21	23.46	108
Otros África	16.04	12.74	3
África sub-Sahara	46.05	33.28	24
América Latina	6.31	4.18	15
Caribe y otros	9.29	10.29	11
EE.UU. y Canadá	2.38	0.80	2
Asia	7.70	8.40	24
Europa y URSS	3.22	2.08	25
Oceanía	5.56	4.02	3
Países dentro del mismo rango de ingresos Per cápita que América Latina			
Otros África	8.96	4.90	2
África sub-Sahara	26.38	16.53	10
Caribe y otros	13.79	10.77	4
Asia	5.87	3.20	7
Europa y URSS	4.04	1.67	4
Oceanía	10.17	0.00	1

CUADRO 12. EL GASTO PROMEDIO POR ESTUDIANTE TERCARIO EN RELACIÓN AL GASTO POR ALUMNO SECUNDARIO EN 1988 por REGIÓN

	Medio	Desv. Est.	Países.
Todos los países	6.07	5.63	92
Otros África	7.06	2.96	2
África sub-Sahara	10.85	6.13	22
América Latina	4.86	4.17	16
Caribe y otros	6.25	7.18	11
EE.UU. y Canadá	1.96	0.00	1
Asia	4.91	4.86	20
Europa y URSS	2.52	1.14	19
Oceanía	7.67	6.41	2
Países dentro del mismo rango de ingreso Per capita en America Latina			
Otros África	4.97	0.00	1
África sub-Sahara	8.20	5.40	8
Caribe y otros	6.02	4.70	4
Asia	4.24	2.05	5 2
Europa y URSS	3.70	0.86	
Oceanía	12.20	0.00	1

Estudiante universitario que por alumno primario. Los países varían desde los que gastan por estudiante universitario el 11 % e lo que gastan por alumno primario (sólo países gastan menos en estudiantes universitarios que en alumnos primarios) hasta los que gastan 123 veces más por estudiante universitario que por alumno primario. La mitad de los países gasta 6 veces o más por estudiante universitario que por alumno primario. Como promedio, los países gastan 15 veces más por estudiante universitario que por alumno primario.

Como promedio, América Latina Hasta considerablemente menos en estudiantes universitarios (cuadro 11), en comparación con los alumnos primarios, que África y menos que los países del Caribe. Esta relación es un poco más alta que en el caso de Asia, pero 3 y 4 veces más alta que la relación correspondiente a EE.UU., Canadá y Europa.

La mayoría de los países también gasta más en cada estudiante universitario que en cada alumno secundario (sólo 4 países gastan más en alumnos secundarios que en estudiantes universitarios)/Los países varían desde los que gastan en estudiantes universitarios el 10% de lo que gastan en cada alumno secundado, hasta los que gastan 25 veces más en cada alumno secundario que en cada estudiante universitario. La mitad de los países gasta por lo menos 4 veces más en estudiantes universitarios, que en alumnos secundarios. Como promedio, los países gastan seis veces más en estudiantes universitarios que en alumnos secundarios.



El gasto por alumno secundario es generalmente más alto que por alumno primario. Los países varían desde los que gastan el 18% del gasto por alumno, hasta los que gastan 25 veces más en alumnos secundarios que en primarios. La mitad de los países gasta por lo menos 1.8 veces más por alumno secundario que por alumno primario. Como promedio, los países gastan 2,6 veces más por alumno secundario que por alumno primario.

Como promedio, los países latinoamericanos gastan el 50% más en cada alumno secundario que en cada alumno primario.

## 8. La distribución del gasto en educación

Los fondos destinados a la educación se utilizan para financiar distintos tipos de insumos. En un nivel pueden utilizarse para financiar inversiones o gastos corrientes, en gran medida los sueldos docentes. También pueden asignarse en distintas medidas a los distintos niveles de educación.

### Gastos en educación por tipo

América Latina gasta una proporción bastante más alta de su presupuesto de educación en gastos corrientes que otras regiones, lo que sugiere que se dispone de relativamente menos recursos públicos para ser destinados a los edificios y otras inversiones escolares. América Latina gasta una porción un poco menor del presupuesto corriente en sueldos docentes que otras regiones, lo que sugiere más recursos para gastos de administración y materiales didácticos.

Las sumas que se asignan a la educación primaria y a la secundaria son menores que en el resto del mundo, mientras que las que se destinan a la educación superior son mayores. Ello, sumado al bajo nivel global del gasto en la educación, explica la gran brecha que existe en términos absolutos entre América Latina y el mundo en los niveles inferiores de educación.

Cuadro 13. El gasto promedio por estudiante secundario en región al gasto por alumno primario en 1988 por región

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	2,61	3,28.	99
Otros África	2,90	0,56	2
África sub-Sahara	5,19	5,31	28
América Latina	1,49	0,55	16
Caribe y otros	1,48	0,83	12
EE.UU. y Canadá	1,50	0,00	1
	1,78	0,79	20
Europa y URSS	1,50	0,61	19
	0,86	0,03	2.
Países dentro del mismo rango de ingresos Per cápita que América Latina			
Otros África	2,50	0,00	1
África sub-Sahara	3,48	1,50	10
Caribe y otros	1,95	1,25	4
	1,31	0,51	5
Europa y URSS	1,44	0,00	2
	0,83	0,00	1
Cuadro 14. El gasto corriente como porcentaje de los gastos educativos en 1988			

	Medio	Dev. Est.	Países
Todos los países	90,08%	7,40%	121
Otros África	83,08%	8,11%	6
África sub-Sahara	89,37%	10,04%	29
América Latina	94,08%	4,48%	14
Caribe y otros	90,50%	7,73%	10
EE.UU. y Canadá	92,15%	0,64%	2
	87,51%	6,35%	27
Europa y URSS	91,41%	4,45%	28
	96,22%	4,37%	5
Países dentro del mismo rango de ingresos Per capita que América Latina			
Otros África	81,27%	7,94%	4
África sub-Sahara	85,42%	10,32%	10
Caribe y otros	86,80%	10,75%	2
	87,51%	4,93%	7
Europa y URSS	88,07%	5,25%	4
	99,33%	1,15%	3



Como se observa en el cuadro 14, América Latina está entre los que más asignan a gastos corrientes en relación al presupuesto educativo total.

En el mundo, el 50% de los países destina el 10% o más de su presupuesto educativo a gastos no corrientes, pero en América Latina el 93% de los países dedica el 10% o menos

Cuadro 15. Sueldos docentes como porcentaje de los gastos corrientes en 1988

	Medio	Desv Ext.	Países
Todos los países	66.22%	13.68%	90
Otros África	73.30%	17.39%	2
África sub-Sahara	66.82%	12.83%	25
América Latina	64.03%	13.80%	11
Caribe y Otros	64.47%	19.28%	8
EE.UU. y Canadá	51.40%	0.00%	1
Asia	71.38%	10.78%	18
Europa y URSS	63.42%	14.95%	21
Oceanía	63.62%	11.06%	4
Países dentro del mismo rango de ingresos Per capita en América Latina			
Otros África	85.60%	0.00%	1
África sub-Sahara	72.19%	9.12%	10
Caribe y Otros	69.65%	28.78%	2
Asia	72.94%	10.91%	5
Europa y URSS	52.10%	11.25%	3
Oceanía	58.45%	0.21 %	2

a ese fin. El 46% de los países latinoamericanos gastan menos del 5% de su presupuesto educativo en gastos corrientes.

En 1988, los sueldos docentes representaban entre el 35% y el 96% de los gastos corrientes." La mitad de los países gastaba el 65% o más en sueldos docentes. Como promedio, los países gastaban el 66% de su presupuesto corriente en los sueldos docentes. Como se observa en el cuadro 15, América Latina no gasta una mayor proporción del presupuesto en sueldos docentes que otras regiones del mundo.

En 1988 el porcentaje del gasto corriente que correspondía a la educación primaria variaba del 18% al 94%. La mitad de los países gastaba el 44% o menos en la educación primaria. Los países gastaban un promedio del 46% en la educación primaria.

Cuadro 16. Sueldos docentes como porcentaje de los gastos corrientes en 1988

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	46.15%	15.46%	118
Otros África	50.27%	17.89%	3
África sub-Sahara	46.04%	14.64%	31
América Latina	43.14%	11.69%	16
Caribe y Otros	49.38%	13.44%	12
EEUU y Canadá	49.65%	18.03%	2
Asia	48.52%	17.50%	24
Europa y URSS	43.83%	18.02%	27
Oceanía	45.87%	14.78%	3
Otros África	57.60%	17.82%	2
África sub-Sahara	46.47%	17.73%	12
Caribe y Otros	48.50%	14.28%	4
Asia.	57.60%	18.71%	7
Europa y URSS	57.00%	11.10%	4
Oceanía	44.70%	0.00%	1

#### Gastos en educación por nivel

El porcentaje del gasto educativo destinado a la educación primaria en América Latina es menor que la participación equivalente en otras regiones, como demuestra el cuadro 16.

En 1988 el porcentaje del gasto corriente que correspondía a la educación secundaria variaba del 4,8% al 61%. La mitad de los países gastaba el 29% o menos en la educación secundaria. Los países en conjunto gastaban un promedio del 29% en la educación primaria.

El porcentaje del gasto educativo latinoamericano también es menor que el porcentaje del cuadro 17 que correspondía a la educación superior gastaba el 17% o menos, en la educación primaria



El porcentaje del gasto educativo destinado a la educación secundaria en América Latina es mayor que en Asia, Europa, África sub-Sahara y el Caribe.

#### 9. El papel que desempeña la educación privada

El porcentaje de estudiantes inscriptos en escuelas privadas en América Latina, es similar o más alto que la cifra equivalente para otras regiones.

En 1988, el porcentaje de matrículas preescolares en centros privados varía del 4% al 100%. En la mitad de los países el 42% o menos de las matrículas de este nivel se hace en centros privados. Un promedio del 49% de los niños matriculados en el nivel preescolar asiste a centros privados.

La proporción de las matrículas preescolares en las escuelas privadas es menor en América Latina que en todas las otras regiones salvo EE.UU. y Canadá.

En 1988, el porcentaje de alumnos primarios que asistía a instituciones privadas varía del 0% al 100% en distintos países. En la mitad, menos del 8% de los alumnos primarios está matriculado en escuelas privadas. Un promedio del 15% de alumnos primarios está matriculado en instituciones privadas.

La proporción de alumnos primarios matriculados en escuelas privadas en América Latina está entre las mayores del mundo, como demuestra el cuadro 20.

En 1988, el porcentaje de alumnos secundarios que asistía a instituciones privadas variaba desde el 1% hasta el 82% en distintos países. En la mitad de los países, el 16% o menos de los alumnos primarios está matriculado en escuelas privadas; Un promedio del 24% de alumnos primarios está matriculado en este tipo de instituciones.

El porcentaje de alumnos primarios matriculados en escuelas privadas en América Latina está entre los mayores del mundo, como demuestra el cuadro 21.

#### 10. Conclusiones.

Basándose en comparaciones con otras regiones, este trabajo llega a la conclusión de que América Latina tiene graves problemas de financiamiento de la educación en cuanto a los desequilibrios entre niveles, pero especialmente en cuanto a la falta global de fondos en el

Cuadro 17. Porcentaje de los gastos corrientes que corresponden a la educación secundaria en 1988

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	29.81%	10.64%	102
Otros África	32.85%	6.58%	2
África sub-Sahara	29.41%	1.048%	29
América Latina	21.46%	9.05%	15
Caribe y Otros	29.58%	7.97%	12
EEUU y Canadá	23.10%	0.00%	1
Asia	31.31%	9.05%	20
Europa y URSS	36.16%	12.51%	21
Oceanía	28.75%	3.04%	2
Países dentro del mismo rango de ingresos Per cápita que América Latina			
Otros África	37.50%	0.00%	1
África sub-Sahara	29.81%	8.80%	10
Caribe y Otros	27.95%	4.18%	4
Asia	25.00%	9.26%	5
Europa y URSS	19.10%	2.69%	2
Oceanía	30.90%	0.00%	1

Cuadro 18. Porcentaje de los gastos corrientes que corresponden a la educación superior en 1988

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	17.06%	8.43%	111
Otros África	20.23%	8.39%	3
África sub-Sahara	17.74%	7.13%	25
América Latina	20.26%	8.90%	16
Caribe y Otros	7.69%	6.76%	12
EEUU y Canadá	34.30%	8.06%	2
Asia	16.97%	8.36%	24
Europa y URSS	16.05%	5.82%	26
Oceanía	26.43%	7.39%	3
Países dentro del mismo rango de ingresos Per cápita que América Latina			
Otros África	23.30%	9.19%	2
África sub-Sahara	17.63%	8.56%	10
Caribe y Otros	9.27%	8.21%	4
Asia	19.29%	8.74%	7
Europa y URSS	16.07%	3.17%	4
Oceanía	17.90%	0.00%	1



Cuadro 19. proporción de las matriculas Pre-Escolar en escuelas privadas en 1988

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	48.97%	30.96%	38
Otros África	82.00%	23.81%	3
África sub-Sahara	54.00%	32.98%	12
América Latina	30.13%	17.03%	15
Caribe y otros	79.17%	18.75%	6
EEUU y Canadá	20.00%	22.63%	2
Países dentro del mismo rango de ingreso Per capita que América Latina			
Otros África	95.50%	6.36%	2
África sub-Sahara	52.57%	11.06%	3
Caribe y Otros	91.00%	5.66%	2

Cuadro 20. Proporción de las matriculas primarias en escuelas privadas en 1988

	Medio	Desv. Est.	Países
todos los países	15.34%	21.40%	59
Otros África	9.33%	12.74%	3
África sub-Sahara	16.86%	26.65%	29
América Latina	16.81%	16.92%	16
Caribe y otros	11.56%	16.07%	9
EEUU y Canadá	7.50%	4.95%	2
Países dentro del mismo rango de ingresos Per capita que en América Latina			
Otros África	2.00%	1.41%	2
África sub-Sahara	38.44%	39.74%	9
Caribe y Otros	3.00%	1.83%	4

CUADRO 21. PORCENTAJE DE LAS MATRICULAS SECUNDARIAS EN ESCUELAS PRIVADAS EN 1988.

	Medio	Desv. Est.	Países
Todos los países	24.33%	20.98%	52
Otros África	10.03%	5.29%	3
África sub-Sahara	26.08%	22.72%	25
América Latina	31.57%	20.45%	14
Caribe y otros	15.87%	16.77%	8
EEUU y Canadá	7.00%	1.41%	2
Países dentro del mismo rango de ingresos Per capita que América Latina			
Otros África	8.00%	5.66%	2
África sub-Sahara	43.00%	26.04%	7
Caribe y Otros.	4.67%	3.05%	3

sector. Por lo tanto, no sorprende que los sistemas de educación de la región elaboren productos de baja calidad y en forma muy ineficiente. Queda claro que a medida que las economías de América Latina se abran a la competencia en los mercados mundiales, donde la ventaja comparativa es cada vez más una función del valor agregado de conocimientos, se torna imprescindible prestar atención a dichas restricciones a la eficacia y la eficiencia de los sistemas de educación.

### Posibilidades de reforma

Si bien no asevero qué las soluciones a los problemas con los que se enfrentan los sistemas de educación de América Latina constituyan simplemente una cuestión de recursos, tampoco se debe sub-estimar la importancia de éstos. Se llega a un punto en el cual tratar de mejorar los sistemas de educación, hambrientos de recursos, es como tratar de exprimir agua de una piedra. Además, para poder superar la "fatiga del sistema" existente y convertir el deterioro gradual del sector en progreso, hará falta reducirla brecha entre el nivel de recursos disponibles para la educación en América Latina y los de otras regiones con niveles similares de ingresos.

Resulta útil emplear una visión comparativa si bien ésta es incompleta en la medida en que no se disponga de datos para todos los países del mundo para colocar los patrones observados en la región dentro del contexto global. Por ejemplo, un informe reciente preparado por el Banco Mundial sobre la educación y los recursos humanos en relación a las naciones latinoamericanas dice:

"(...) la cuestión central dentro del sector es la asignación ineficiente de recursos entre el gasto público destinado a la educación primaria, por un lado, y la terciaria por otro. En la mayoría de los países de LAC (América Latina y el Caribe),



los subsidios gubernamentales todavía tienden a favorecer la educación terciaria, a pesar de que la educación tanto primaria como secundaria representan una mejor inversión por dólar o peso gastado. En LAC en su conjunto, en 1989, la educación terciaria recibió fondos de subsidios siete veces mayores que en el caso de la educación primaria<sup>14</sup>.

*Sin embargo, el informe no indica que para los países con niveles de ingresos correspondientes al rango de niveles de ingresos en América Latina, la misma relación de subsidios entre la educación terciaria y la primaria es 26 en el África sub-Sahara. 14 en el Caribe y 6 en Asia. El mismo informe también omite indicar que durante los últimos 30 años se tendió en forma sostenida a reducir esos desequilibrios. Por ejemplo, si bien la relación entre el gasto correspondiente al alumno terciario y el correspondiente al primario era 16,6 en 1965, se redujo a 13,6 en 1970; a 11,6 en 1975 y a 7,8 en 1978<sup>15</sup> También se omite en el informe el hecho de que América Latina obtuvo mayor acceso a cada nivel de educación que la mayoría de los países que tienen niveles de ingresos similares. Si bien existen problemas que deben ser encarados, ello debe efectuarse sin poner en peligro esta ventaja comparativa.*

Las evidencias analizadas apoyan la conclusión de que América Latina invierte menos por estudiante, en todos los niveles, que la mayoría de las regiones del mundo y que crece esta brecha entre los gastos en educación entre América Latina y el resto del mundo.

Es paradójico que el nivel de gastos es menor en términos absolutos y relativos a los niveles de ingresos en la región cuando el nivel de los esfuerzos realizados por los gobiernos es similar a los de otras regiones; ello llevaría a la conclusión de que uno de los problemas que socava el sector educativo es el de la base impositiva reducida con la que operan los gobiernos.

La cuestión entonces es lograr un aumento importante en los recursos destinados a todos los niveles de la educación. No se puede lograr transfiriendo los recursos existentes entre niveles, ya que ello aumentaría todavía más la brecha entre el gasto por alumno en América Latina y el correspondiente al resto del mundo.<sup>16</sup> Más bien, deben generarse recursos, adicionales para todos los niveles de la educación.

Una de las eventuales opciones para aumentar los recursos disponibles para la educación es la de exigir un esfuerzo por parte de los gobiernos superior al de otros países.

Lo esencial en este caso es considerar qué debe sacrificarse a favor de la educación. En la medida en que la educación gane recursos actualmente dedicados a actividades menos productivas, tales como la defensa o la seguridad interna, por ejemplo, los costos de dicho ajuste serán menores que si se transfirieran recursos de otros sectores importantes tales como la agricultura, la salud, la vivienda o el transporte.

Otra posibilidad es mantener el nivel del gasto en educación en relación al gasto oficial total y aumentar la base impositiva y el nivel total del gasto oficial. Esta opción no concuerda con la tendencia actual hacia una "menor injerencia gubernamental".

14 El Banco Mundial. 1993. *Los recursos humanos en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C. Págs. 52, 53

15 Schiefelbein, E. 1987. *Education Costs and Financing Policies in Latin America*. World Bank. Washington, D.C.

16 Debe observarse que los países asiáticos con niveles similares de ingresos gastan el 20% por alumno primario. y en el Caribe 5 veces más por alumno primario que los países latinoamericanos; existe una brecha similar para alumnos secundarios (donde Asia gasta el 20% más, el Caribe 2.4 veces más y el África sub-Sahara 1.8 veces más que América Latina) y para los estudiantes universitarios (donde Asia gasta el 52% más por estudiante, el Caribe 3,4 veces más. y el África sub-Sahara 3.64 veces más que América Latina),



Una opción mixta sería la de aumentar los recursos del gobierno, pero destinarlos sólo a la educación, lo cual requeriría ampliar la base impositiva y dirigir los recursos adicionales exclusivamente a la educación. Esta tendencia concuerda con las intenciones de reducir el alcance de la injerencia del gobierno y concentrar la acción oficial en áreas que tengan externalidades, y donde el gobierno tiene una ventaja comparativa, tales como la educación, la salud, la construcción vial, etcétera.<sup>17</sup>

Otras posibilidades para incrementar los recursos incluyen la de promover los aportes privados, o a través de fondos adicionales provenientes de los beneficiarios de la educación (cuotas) o promover la expansión de las escuelas privadas. Como se verá más adelante, ninguna de esas opciones constituye una respuesta apropiada para generar respuestas adicionales en los niveles básicos en el contexto actual latinoamericano.

*Una de las opciones para generar recursos adicionales para un determinado nivel o tipo de educación es la de transferir recursos de otros niveles. Dada la falta de fondos en todos los niveles, ésta no se considera una respuesta apropiada a los problemas que enfrenta el sistema de educación ni tampoco se considera más factible que la transferencia de fondos del Ministerio de Defensa al Ministerio de Educación.*

La distribución del gasto público en educación por tipo de gasto no es muy distinta de otras regiones. Sin embargo, América Latina gasta un mayor porcentaje de los fondos públicos destinados a la educación en la educación terciaria que otras regiones, en detrimento de los otros niveles de educación. Si bien ello refleja el mayor esfuerzo que realiza América Latina para aumentar las oportunidades educativas a nivel terciario, también sugiere el empleo inequitativo de fondos públicos, ya que los estudiantes de ese nivel tienen una mayor capacidad para contribuir a sufragar el costo de su educación que los de los niveles inferiores.

Los porcentajes destinadas a los distintos niveles de educación deben cambiarse a favor de la educación básica y secundaria, pero ello debe hacerse en el marco de un mayor presupuesto para la educación y no restándoles recursos a las universidades. Un estudio reciente, efectuado por el Banco Mundial, concuerda con esta evaluación de que el gasto por alumno en Educación Superior en América Latina no es excesivo:

"La educación superior en América Latina pasó por momentos fiscales difíciles. Los gastos reales por alumno se redujeron, los gastos no relacionados al personal se restringieron, y por inferencia, la calidad de la enseñanza que reciben los estudiantes se ha deteriorado. Pueden presentarse argumentos sólidos sosteniendo que el gasto por alumno debe aumentar, pero la mala asignación de recursos existente no garantiza que los fondos adicionales se utilicen en forma eficiente".<sup>18</sup>

La evidencia existente no apoya la hipótesis, promovida con frecuencia, de que se ganarían recursos importantes si se privatizar a todavía más la educación. América Latina tiene un alto nivel de matrículas en instituciones privadas en todos los niveles. Podría fomentarse la creación de escuelas privadas, reduciendo los incentivos negativos que surgen en la actualidad del control oficial excesivo (por ejemplo, límites en las cuotas, un papeleo excesivo y la autoridad que tienen los supervisores de las escuelas privadas de hostigarlas, especialmente

---

<sup>17</sup> World Bank. *World Development Report 1991*. Oxford University Press.



a las pequeñas escuelas que no pertenecen a la élite y que no cuentan con la fuerza política para protegerse).

Fomentar la privatización, sin embargo, representa una buena opción para utilizar los recursos existentes de manera más eficiente. Las formas de lograrlo son la canalización de los fondos públicos a escuelas privadas que atienden a chicos pobres (como Fe y Alegría) o el establecimiento de fondos paralelos para apoyar a las escuelas que reciben chicos pobres.

Debe considerarse con cuidado la posibilidad de generar recursos adicionales en los niveles básicos cobrando una cuota. La mayoría de las escuelas públicas ya tienen algunas formas de aportes 'Voluntarios' de los padres y no se deben introducir otros modos de recuperar los costos salvo que se realicen estudios apropiados de elasticidad de precios de demanda para anticipar el impacto en la equidad y el aumento esperado en el nivel de recursos. Puede ser conveniente aumentar el recupero de costos en el nivel terciario, con mecanismos que aseguren que no se desalienten las matrículas de estudiantes de bajos recursos, pero se justifica más como estrategia destinada a aumentar la eficiencia interna del sub-sector, introduciendo incentivos que estimulen a que se completen rápido los estudios, que como sustituto de mayores fondos para el sector.

El impacto de las restricciones financieras se ve multiplicado por la velocidad con la que los Ministerios de Educación tuvieron que ajustarse a los cambios tan rápidos producidos durante la última década. La crisis económica que afectó a la mayoría de los países de la región durante la década de 1980 causó pérdidas muy importantes en el sector educativo.

Dichas pérdidas y la "fatiga del sistema" que generó en los Ministerios de Educación limitan las opciones disponibles que mejoren el uso de los recursos existentes. A corto plazo, serán necesarios recursos adicionales para estimular las reformas que puedan aprovechar mejor los recursos. Pero al mismo tiempo, no se debe "bombardear" los sistemas fatigados con recursos adicionales. Los nuevos recursos deben utilizarse como oportunidades para promover mejoras en la calidad y la eficiencia interna, no para promover más de lo mismo. Por ejemplo, es muy posible que en los sistemas con altos índices de repitencia, mejoras cualitativas como libros de textos, materiales didácticos y mejor capacitación docente, se autofinancien a través del tiempo, sin embargo, desarrollar esos nuevos materiales didácticos y suministrarlos en el corto plazo significa inversiones adicionales efectivas, antes que efectuar ahorros del menor índice de repitencia.

Una de las acciones prioritarias destinadas a obtener recursos adicionales para la educación y una mejor utilización de los recursos existentes, es la "de desarrollar en los Ministerios de Educación la capacidad de llevar a cabo análisis de políticas, preparación de programas y control presupuestario y financiero. Muchos Ministerios de Educación de la región son incapaces de establecer prioridades para la acción, desarrollar programas apropiados y presupuestos que convenzan a los Ministerios de Finanzas que los financien. Además, los Ministerios de Educación se enfrentan con restricciones institucionales que les dificultan la erogación de los fondos asignados o responder en forma efectiva a los "mecanismos" para desincentivarlos gastos" implementados por los ministerios de Finanzas. Como consecuencia, de esto, es difícil que el sector justifique aumentos en las asignaciones para rubros que no sean sueldos, si no se gastan los presupuestos asignados.

19 Eso es, por ejemplo, lo que se descubrió en el Norte del Brasil, ver Harrison. R. y Hanushek, E. 1992. *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*. Oxford: Oxford University Press.



Algunas de las eventuales opciones tendientes a mejorar la eficiencia interna incluyen la exploración de configuraciones alternativas de insumos educativos (por ejemplo, más libros de texto y menos docentes capacitados, docentes que reciben una formación menos especializada, mayor participación por parte de los padres). Cambiarla mezcla de insumos también puede reducir los costos, pero ello debe hacerse con la meta explícita de mejorar la eficiencia en lugar de simplemente reducir los costos. Se podría, por ejemplo, desarrollar nuevas tecnologías didácticas que se basen más en aprender de los pares y materiales didácticos que permitan clases con un mayor número de alumnos, o crear nuevas estructuras de carrera docente que ofrezcan más incentivos al perfeccionamiento de técnicas que a los certificados, la antigüedad o los contactos políticos; también se podrían lograr nuevas formas de administración local, la descentralización de algunas de las tareas actualmente realizadas por organizaciones burocráticas centrales grandes e ineficientes

También sería posible mejorar la eficiencia del uso de insumos existentes, por ejemplo, al dar prioridad a la asignación de docentes nuevos a las escuelas donde falta personal, o establecer sistemas que incentiven a los docentes más capacitados a que enseñen a los grados inferiores donde hay un mayor índice de fracasos escolares, o canalizar los recursos didácticos a los primeros grados de la primaria a fin de reducir el índice de repitencia.

Podría alcanzarse un mayor grado de eficiencia en la educación superior si se cambiaran las fórmulas utilizadas para la distribución de fondos entre universidades. Las típicas prácticas existentes reflejan más bien el peso político y la tradición de las instituciones que la calidad de sus egresados o el número de años que requiere cada institución para que egrese un estudiante. Nuevos criterios podrían ofrecer, incentivos que estimulen la investigación; la educación de alta calidad; vínculos más estrechos entre los cursos de estudio ofrecidos y las necesidades del mercado; la finalización de los estudios a término. El gobierno de las universidades es otra área que se vería beneficiada si se cambiara de los sistemas largamente arraigados de relaciones patrón-cliente y del control de las universidades por fuertes grupos políticos y de intereses creados a un sistema de administración profesional y rendición de cuentas.

Un mayor nivel de eficiencia y calidad en los niveles básicos podría obtenerse si se desarrollaran programas educacionales combinados, con fondos públicos pero administración privada; por ejemplo, las escuelas *Fe y Alegría* que funcionan en 12 países de la región y aparentemente tienen más éxito que el Estado para darle una educación de calidad a los pobres.<sup>20</sup>

Fortalecer los vínculos entre las escuelas y la comunidad ofrece una alternativa atractiva, no con el fin de generar recursos adicional es lo cual puede no ser factible a la luz del escenario que se describirá a continuación- sino para aprovechar mejor los recursos existentes, para exigir que los docentes rindan cuentas a la comunidad y para controlar la asistencia y el desempeño docentes.<sup>21</sup>

20 Un análisis de este programa realizado en Guatemala reveló que el 85% de los alumnos que ingresaron al nivel pre-escolar en *Fe y Alegría* terminan seis grados en 7 años comparándose con el 34% en el mismo período en escuelas estatales. Ver Díaz, J. 1989. *La Educación Subvencionada. Un modelo de Opción para la Educación Nacional*. Universidad del Valle de Guatemala. Facultad de Educación, Págs. 67-68.

21 Existen tres iniciativas educacionales innovadoras en América Latina que ofrecen una educación de buena calidad a los pobres, donde los vínculos más estrechos entre escuela y comunidad desempeñan un papel crítico. Ver. Reimers, F. 1993. *Education and the Consolidation of Democracy in Latin America. Innovations*



## El contexto cambiante de la década de 1980

La década de 1980 fue testigo de un clima de mayor austeridad en América Latina, lo cual redujo el aporte potencial que podían hacer los hogares en materia de educación. Los países que introdujeron planes de ajuste también redujeron los gastos en educación pública. Al enfrentarse con cortes presupuestarios, los Ministerios de Educación redujeron de manera desproporcionada las partidas destinadas a materiales didácticos. Finalmente, los sueldos docentes también quedaron rezagados en términos reales.

El anuncio en 1982 de que México no podía seguir pagando su deuda externa marcó una ruptura en el contexto en que se movían los gobiernos del Tercer Mundo. A medida que se hacía evidente que muchos países habían recibido (y los bancos habían otorgado) demasiados créditos, los bancos comerciales se mostraban más reacios a conceder préstamos. Ante la presión creciente de cumplir con el pago de intereses, los países se dirigieron a los bancos multilaterales que estaban dispuestos a prestarles más fondos para estabilizar y ajustar sus economías. Para muchas naciones, el ajuste económico fue el signo que marcó la década de 1980. Los programas de ajuste se elaboraron con una perspectiva más bien de corto alcance, en gran medida porque se consideraba al principio que el ajuste era simplemente un problema de corto plazo. Un estudio hecho por UNICEF para América Latina señala:

"Sin embargo, la experiencia de los programas de ajuste no fue satisfactoria. Si bien no se debe considerar que dichos programas hayan sido la causa del deterioro económico de la década de 1980, evidentemente no pudieron revertir la caída en el nivel de vida de los pobres, ni tampoco en la mayoría de los casos lograr la vuelta al crecimiento económico. Además, dichos programas de ajuste generalmente no trataron en términos explícitos de evitar el deterioro en las condiciones de vida humana. Por lo tanto, sigue debatiéndose la posibilidad de avanzar en materia de salud, nutrición y educación bajo estas condiciones económicas y la naturaleza de las políticas macroeconómicas y las medidas de salud necesarias para fomentar ese tipo de progreso"<sup>72</sup>.

Existen dos canales fundamentales por los que el ajuste afecta la educación.

El primero es el impacto del ajuste en los hogares. A medida que las políticas logran contraer la demanda agregada, las condiciones de vida de muchas personas se deterioran, reduciendo la cantidad de dinero que pueden destinar a las necesidades escolares (uniformes, cuotas, libros de texto, etcétera) y también aumentando la necesidad de que los hijos aporten a la economía del hogar.

Este tipo de impacto afectaría la eficiencia externa e interna y la equidad. Las familias más pobres tendrían que sacar a sus hijos de la escuela. La menor capacidad de los hogares de aportar a la escuela también podría causar ineficiencias internas, no sólo por la reducción de insumos para el aprendizaje, sino también por la falta de eficiencia en la mezcla de insumos. Por ejemplo, puede reducirse la eficacia de las prácticas de enseñanza de los docentes si los alumnos no cuentan con libros de texto o cuadernos, limitando así la eficacia de los docentes.

Un segundo mecanismo, que vincula el ajuste económico y la provisión de la educación, son los cambios producidos en el financiamiento de la educación pública resultantes de la presión tendiente a la reducción en el gasto público. Los cortes globales en el gasto público

22 Albanez.T., E. Bustelo. G. Cornia y E. Jeperson, 1989, *Economic Decline and Child Survival: The Plight of Latin America in the Eighties*. UNICEF, Innocenti Occasional Papers Florencia.



pueden tener, como consecuencia, reducciones desproporcionadas en los gastos en la educación u otras erogaciones gubernamentales.

Las rigideces estructurales que existen a corto plazo en el presupuesto educativo facilitan la reducción de ciertos rubros tales como los fondos destinados a materiales didácticos o las reparaciones de los edificios escolares. Ello ejerce un impacto negativo en la eficiencia interna de la educación, ya que produce cambios ineficientes en la mezcla de insumos. Es difícil que los docentes contrarresten los efectos de los edificios deteriorados, o mantengan la calidad de la educación cuando faltan libros de texto y materiales.

También existen rigideces institucionales que llevan a reducciones en los recursos totales destinados a la educación, las que exacerban las desigualdades en el gasto en materia de educación. Por ejemplo, los alumnos y las escuelas urbanas se caracterizan por hacerse escuchar más, por ser mejor organizados y estar más cerca de los centros de distribución del Ministerio de Educación. Por lo tanto, es probable que las reducciones en los suministros educacionales sean más resistidas por esos padres a fin de conservar sus asignaciones iniciales, y que de esa manera aumenten su participación en un total decreciente. La consecuencia será que las escuelas rurales, o cuyos alumnos tengan padres con menos influencia política, verán reducidas en forma desproporcionada sus partidas de tiza y otros recursos didácticos<sup>23</sup>.

Asimismo, las universidades ejercen mayor influencia (política y técnica) para poder aumentar su participación en un total decreciente de recursos destinados a la educación.

La década de 1980 fue testigo de una creciente ola de austeridad en América Latina a medida que los ingresos Per cápita se reducían en el 78% de los países. Como consecuencia, de esto, las condiciones de vida se deterioraban en muchos de ellos, lo cual es importante, ya que en la práctica redujo la capacidad que tenían los hogares de apoyar el trabajo de la escuela. La conclusión sería que cuando el contexto en que se mueven los hogares es de austeridad, para poder mantener el mismo nivel de provisión educacional, el aporte del Estado debe ser mayor y no menor.

En economías muy inequitativas, el deterioro en el ingreso Per cápita puede producir otras desigualdades. En el caso de América Latina, algunos autores propusieron una serie de multiplicadores negativos que traducirían una reducción del 5 al 10 por ciento en el PBI en una reducción tres o cuatro veces mayor para las familias de bajos ingresos, como consecuencia del "hecho de que los sueldos mínimos decaen más rápidamente que los sueldos promedio, que los precios de los productos básicos sufren mayores aumentos que el índice de Precios al Consumidor, que los recientemente desocupados también pierden la cobertura médica y que los cortes en el gasto público se caracterizan por ser asimétricos. En términos del bienestar de los niños, dichos sesgos se ven agravados por el hecho de que las familias más pobres tienden a tener una mayor cantidad de hijos"<sup>24</sup>.

En América Latina, los sueldos reales en la industria manufacturera decayeron en un 8,4% entre 1980 y 1985; en la construcción, en un 19%; el sueldo mínimo en un 11 % y los ingresos de la economía negra en un 27% (Ibíd., 19). Entre 1981 y 1988, los sueldos mínimos urbanos se redujeron en un 33% en el Brasil, en un 46% en México, y en un 40% en el Perú.

23 Para un análisis de la forma en que los Ministerios de Educación respondieron a los cortes presupuestarios. Ver Reimers, F. 1991. "¿Tiene Jomtien Relevancia en América Latina? Los Ajustes a la Educación cuando se Ajusta la Economía", *La Educación*. 35 (108-110): 101-132. Jepserson 1989. *Economic Decline and Child Survival: The Plight of Latin*



Todos estos cambios aumentan el aporte marginal del trabajo de los hijos en los hogares pobres (aunque su trabajo genere menores ingresos debido a la reducción en la demanda) y reducen la capacidad de los padres de contribuir a su educación, pagando los útiles escolares y uniformes y aportando en productos o dinero a la escuela. El efecto combinado de esos dos factores es una mayor tendencia a sacar a los chicos de la escuela y mandarlos a trabajar.

Frente a las reducciones en los fondos, los Ministerios de Educación redujeron en forma desproporcionada la parte que correspondía a los materiales didácticos. Finalmente los sueldos docentes también se deterioraron en términos reales. Ello hizo todavía más difícil la provisión de la educación, no solamente por el aumento en el número de alumnos en el aula, sino porque cambió la organización del proceso educativo, los docentes contaban con menos tiempo para la preparación de las clases, menos recursos didácticos, enseñaban en edificios cada vez más deteriorados, y se enfrentaban con alumnos cansados por sus mayores responsabilidades en el hogar, a veces con hambre, enfermos y con menos útiles que podían traer de sus casas, tales como cuadernos y libros que les ayudaran a aprender. ¿Hasta qué punto seguía siendo posible la educación en dichas circunstancias? Esta pregunta no es retórica, porque es posible que el deterioro en la calidad de la educación más allá de un límite mínimo aceptable haga que los padres reconsideren los beneficios relativos de mandar a sus hijos a la escuela.

Es en este contexto que deben analizarse los bajos niveles de financiamiento para la educación en América Latina, porque es lo que le da carácter de crisis a la brecha creciente entre esos niveles de financiamiento en América Latina y los del resto del mundo. Hacen falta líderes idóneos que puedan reconocer el peligro que encierra esta crisis y que sepan crear las bases para el cambio.

#### Apéndice 1. Agrupaciones regionales utilizadas en el estudio

##### *Otros África*

Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Namibia, Sudáfrica, Togo, Túnez

##### *África sub-Sahara*

Angola, Benín, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Cabo Verde, República Africana Central, Chad, Comoros, Congo, Costa de Marfil, Djibouti, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagascar, Mafawi, Malí, Mauritania, Mauricio, Mozambique, Nigeria, Ruanda, San Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Zaire. Zambia, Zimbabwe

##### *América Latina*

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador; El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela

##### *El Caribe y Otros de América Central y del Sur*

Antigua, Bahamas, Barbados, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Netherlands, San Cristóbal, Santa Lucía, San Vicente, Surinam, Trinidad

##### *Estados Unidos y Canadá*

Canadá, Estados Unidos



### *Asia*

Afganistán, Arabia Saudita, Bahrein, Bangladesh, Bhután, Camboya, Corea del Norte, Corea del Sur, China, Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Hong Kong, India, Indonesia, Irak, Irán, Islas Filipinas, Israel, Japón, Jordania; Kuwait, Laos, Líbano, Malasia, Maldivas, Mongolia, Myanmar, Nepal, Omán, Pakistán, Palestina, Qatar, Singapur, Siria, Sri Lanka, Tailandia, Turquía, Vietnam, Yemen

### *Europa y ex-Repúblicas Soviéticas*

Albania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Alemana Democrática; República Alemana Federal, Rumania, San Marino, Suecia, Suiza, URSS, Yugoslavia

### *Oceanía*

Australia, Fiji, Kribati, Nueva Zelandia, Oceanía, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga



## LA INVERSIÓN EN CALIDAD DE POBLACIÓN

Theodore W. Schultz

El capítulo anterior subrayaba la importancia económica del mejoramiento de la calidad de la población, y la contribución del capital humano a la productividad y el bienestar del pueblo en los países de bajo nivel de ingresos. Malthus no podía haber anticipado que los padres llegarían a sustituir la cantidad de hijos por la calidad, ni Ricardo podría haber previsto el hallazgo de sustitutos para las tierras laborables gracias a los avances de las ciencias y de la investigación agrícola.

En mi época de licenciado, mi interés por los problemas de la población estuvo a punto de frustrarse. El profesor Edward A. Ross llegó tarde a su seminario el día que apareció su libro *Standing Room Only*. Un estudiante japonés y yo nos pusimos a calcular en el encerado qué parte de la superficie de la tierra se necesitaría para dar solamente sitio para estar de pie a lo que era por entonces la población mundial. Según nuestras cifras, bastaría con una pequeña parte de Dañe Country, el condado donde está situada la Universidad de Wisconsin. El profesor Ross nos sorprendió con las manos en la masa y, al advertir su disgusto, opté por la economía.

La demografía actual es tan compleja como rigurosa en cuanto a la producción y el manejo de datos de población. Sin embargo, sus proyecciones de crecimiento de la población abundan en estadística y escasean en teoría, desde el punto de vista de la economía. Para los países de bajo nivel de renta, tales proyecciones han sido, en general, sumamente pesimistas, y han estado regidas por la obsesión estadística. Se trata de un terreno donde las computadoras extrapolan con facilidad, y lo que nos han venido diciendo es horrendo: da base para pensar en las naves espaciales como medio de descongestionar la tierra, e indica que el mundo no tardará mucho en llegar a lo que Ross llama sólo sitio para estar de pie. Pero es evidente que esta inferencia es falsa; lo es con respecto a los países ricos, como lo demuestra un vistazo a su historia social y económica cuando eran pobres. Y sostengo que lo es también en el caso del crecimiento demográfico de los países pobres de hoy.

### 1. El cómputo del número de personas

En los Estados Unidos, nuestras raíces culturales son fundamentalmente europeas, y las tasas de nacimiento y muerte fueron muy altas en Europa durante muchas generaciones. La familia «extensa» fue una de las maneras de convivir con la suma pobreza, y se produjeron diversas explosiones demográficas en respuesta a mejoras en las oportunidades económicas. Durante el pasado reciente, algunas poblaciones no europeas han avanzado hacia un equilibrio demográfico con mayor rapidez de la que se observó, en este proceso, en las poblaciones europeas. Ni Ross ni ningún otro estudioso anticipó, en aquel momento, la rápida reducción de la fertilidad en Japón. Desde un punto de vista histórico, la disminución reciente en las tasas de mortalidad y, en menor grado, en las tasas de natalidad de diversos países de bajo nivel de ingresos, debe ser considerada un cambio social notable. Tal reducción en las cifras de mortalidad y de natalidad no ha sido, ciertamente, lenta si se la mide con estándares históricos. Si tal disminución va acompañada de un incremento en la esperanza de



vida, como sucede en muchos de estos países, entonces las implicaciones económicas son favorables. Una vida más larga significa una ganancia real en bienestar. La extensión del período durante el cual la gente forma parte efectivamente de la fuerza laboral incrementa su productividad global.

Que en muchos países de bajo nivel de renta la calidad de la población haya ido en aumento durante las últimas décadas es un logro importante. ¿Por qué, entonces, los expertos en población no han tenido *en cuenta* este hecho? Una razón puede *ser* que es muy difícil identificar y medir la calidad. La investigación demográfica depende básicamente, de una *teoría de la cantidad de población*. Excepción hecha de un reducido grupo de economistas, no ha habido intentos de formular una teoría de la cantidad-calidad. La razón básica se halla en la creencia, ampliamente difundida, de que el rápido crecimiento demográfico en los países de bajo nivel de ingresos excluye la posibilidad de mejorar en ellos la calidad de población. Esta creencia descansa sobre el supuesto de que, en esos países, las restricciones de los recursos son tales que se ven forzados a incrementar el ingreso y el ahorro nacional en la medida suficiente para mantener el nivel de bienestar de una población que va en rápido aumento, y por consiguiente, que los ahorros no alcanzan para invertir en la calidad de población. En vez de [efectuar] un análisis de los procesos sociales y económicos que contribuyen a la calidad de la población en los países de bajo nivel de ingresos, la larga lista de problemas que configuran la agenda de investigación relacionada con la población pone de relieve una amplia variedad de circunstancias adversas. Hay estudios que fundamentan la creencia en que estos países son cada vez más vulnerables al hambre, a la desnutrición y a la pobreza. Después del éxito de producción de granos para la alimentación alcanzado por la Revolución *Verde*, muchos analistas, tanto en la India, como en el extranjero, comenzaron a hacer predicciones injustificadas referentes a los efectos colaterales desfavorables, en vez de estudiar las maneras de repetir el éxito del Punjab en otros dominios de la agricultura.

La simple aritmética de la población da fácil pábulo a la creencia de que cada vez es menos posible la creación de nuevos trabajos que permitan mantenerse a la altura del crecimiento de la fuerza laboral, de manera que la consecuencia es un creciente aumento del desempleo. Otra consecuencia adversa que se atribuye al crecimiento demográfico es que provocar una disminución en la proporción del ingreso nacional que se dedica a los ahorros para inversión. Se argumenta que el rápido crecimiento de la población trae consigo un aumento del consumo privado y de los gastos públicos en programas de bienestar social, lo que reduce la parte del ingreso nacional disponible para el ahorro. Uno de los errores de esta argumentación es que los costes del aumento de escolarización están considerados como si se tratase únicamente de consumo, en tanto que la escolarización es, en gran parte, una inversión en una forma importante de capital humano.

El cómputo del número de personas mide la cantidad de seres humanos que hay en una población, y esto es lo que hacen cada vez con más precisión los demógrafos. Malthus ideó, en particular, una *teoría Cuantitativa*, de la población, cuya dinámica se ve restringida por los rendimientos decrecientes de los recursos en que se apoya. El concepto que tiene Malthus de la calidad es el de un burdo, nivel mínimo de calidad, es decir, la subsistencia de los niveles medios y bajos de la población. En cuanto van más allá de la subsistencia el concepto y la medición de la calidad de población siguen consistiendo principalmente en aplicaciones *ad hoc*, excepción hecha de las extensio-

nes recientes en la teoría económica, que en la actualidad es capaz de enfocarlos tanto en el micronivel de la familia como en el macronivel de la población.

## 2. El concepto económico de la calidad

El concepto de calidad no es nuevo en economía. Las diferencias en la calidad de las propiedades originales de la tierra son parte esencial de la teoría de la renta ricardiana. La calidad de la tierra laborable, y específicamente su productividad, puede ser mejorada, generalmente, por medio de inversiones. Por lo común, los factores de producción y los bienes y servicios que se producen difieren de maneras importantes en cuanto a calidad.

A los fines de este capítulo, aquellos atributos de la calidad de población adquirida, que son valiosos y pueden ser aumentados mediante inversiones apropiadas, serán considerados como capital humano. Equipararemos los atributos de calidad y las capacidades humanas, con el fin de distinguir entre dos clases básicas de capacidades humanas. Consideramos que todas las capacidades humanas son ya sea innata o adquirida. Cada persona nace con un conjunto determinado de genes que condicionan su capacidad innata. Aunque la variedad de capacidades innatas es amplia, es conveniente suponer que en las grandes poblaciones, la distribución de tales capacidades innatas tiende a ser similar de un país al vecino. De este supuesto puede inferirse que las diferencias en la calidad de población entre tales países se dan como consecuencia de las diferencias en las capacidades adquiridas.

Cualquier elemento de calidad que un ser humano adquiera de su nacimiento en adelante lleva consigo una medida de coste. Toda vez que valga la pena incurrir en este coste, habrá un incentivo para invertir en el componente de calidad. El cuidado que los padres principalmente la madre- brindan a sus hijos es una fuente variable de calidad, como lo son la experiencia doméstica y laboral, la escolarización y la atención sanitaria. La experiencia que los niños obtienen de su participación en las actividades familiares y, posteriormente, del trabajo, es una fuente importante de habilidades útiles. La modernización económica tiene un efecto positivo apreciable sobre la producción de oportunidades e incentivos nuevos para adquirir capital humano adicional. El aprendizaje y la experimentación son importantes. Por ejemplo, los agricultores del Punjab, al adoptar la variedad de trigo mexicano, experimentaron con miras a obtener la información necesaria al tiempo que participaban en la Revolución Verde. La modernización es fuente de muchas experiencias nuevas que suponen el aprendizaje de valiosas habilidades nuevas y la adquisición de importantes informaciones.

Los efectos positivos de la escolarización alcanzan amplia difusión, y en este mismo capítulo hemos de considerarlos con cierto detalle, con especial referencia a la India. También es alta la importancia de las mejoras sanitarias, Entre las oportunidades y los incentivos para invertir en cada una de estas formas de capital humano hay una dependencia recíproca. Para entender la inversión real en capital humano adquirido, es necesario estar siempre atento a las interacciones entre los diversos procesos que contribuyen a la calidad de población.

La aplicabilidad de este punto de vista económico tropieza con amplia resistencia por parte de la mayoría de los expertos en demografía, porque en opinión de ellos, la



miento de los pobres. En el dominio de la población, la cuestión que está todavía por responder aquí es quiénes quieren efectivamente calidad, y quiénes están dispuestos a pagar el precio necesario para adquirirla. Con frecuencia, los expertos deploran la falta de calida. Gran parte de la bibliografía sobre cuestiones demográficas presupone que, en estos, países, los pobres no están motivados para la adquisición de capital humano porque están demasiado limitados por la tradición. Es decir que, si se ha de mejorar la calidad de población, es menester que los expertos persuadan al gobierno a que estudie programas públicos que impongan su adquisición. Pero semejante evaluación del comportamiento de los pobres descansa sobre supuestos insostenibles. En los países de bajo nivel de ingresos, la gente no son indiferentes las oportunidades que le ofrecen valiosos incentivos para decidirse a invertir en su propio capital humano. La convicción de que son seres indiferentes y pasivos, limitados por el hábito e incapaces de percibir oportunidades nuevas no es congruente co su comportamiento, ya que son, de hecho, agentes humanos que observan y deducen. Por más que sean pobres, tienden a ser eficientes cuando se trata de distribuir sus magros recursos con sutil consideración de los costes y beneficios marginales.

### 3. Las actividades y la agenda

Tal como ya señalamos, las principales actividades que contribuyen a la adquisición de capital humano son el cuidado de los niños, la experiencia doméstica y laboral, y escolarización y la atención sanitaria. El valor de ese capital humano añadido depende del bienestar adicional que de el obtenga la gente. Vale la pena repetir que su bienestar se ve favorecido por el aumento de la productividad laboral; por los incrementos en capacidad empresarial de adquirir información y adaptarse a los desequilibrios inherentes al proceso de modernización; por el tiempo y otros recursos que los estudiantes asignen a su educación; por la migración orientada a mejores oportunidades de trabajo y mejores condiciones de vivienda, y lo que es un aspecto importante, por el incremento en la satisfacción que es parte integral del consumo futuro.

El *stock* de capital humano adquirido consiste, en este contexto, en capacidades e información que tienen valor económico. Para determinar este *stock* en un momento dado, el sexo y la edad son consideraciones importantes. Tanto en teoría como en la práctica, la calidad del niño está recibiendo una atención creciente. Logramos así la calidad de los jóvenes y de los adultos incluyendo sus actividades en cuanto consumidores, que sirven no sólo de padres, sino de agentes laborales productivos.

La inversión en escolarización es bastante manejable; es grande, dados los recursos de que se dispone. Cuando se la tiene en cuenta, la intensificación de este componente de la calidad incrementa en gran medida el total implícito de ahorro de los países de bajo nivel de renta.

El entrenamiento en el curso del trabajo, lo mismo que otras formas útiles de experiencia, es muy difícil de estimar. Lo que se puede decir respecto de los incrementos de tal formación y experiencia se basa, en el mejor de los casos, en supuestos plausibles, que serán brevemente mencionados cuando se haga referencia a las implicaciones de las mejoras alcanzadas en el campo sanitario y al incremento del término de vida.



Se han de considerar notables los logros alcanzados por muchos países de bajo nivel de renta en lo tocante a la salud. Por el momento todavía se sabe, demasiado poco sobre las contribuciones exactas de las diversas actividades públicas y privadas que dan cuenta de las mejoras observadas en el campo sanitario. Sin embargo, las implicaciones económicas de dichos logros son sumamente instructivas y susceptibles de ser puestas a prueba empíricamente.

#### 4. El capital humano: los empresarios agrícolas

Se ha observado un aumento amplio y mensurable en la capacidad de los agricultores, en los países de bajo nivel de ingresos, para modernizar la producción agrícola. Millones de ellos han aprendido a usar eficientemente la tierra, la mano de obra y el capital, como respuesta a las oportunidades de producción que se dan asociadas con la modernización agrícola. Son gente que configura un nuevo linaje de agricultores, capaces de hacer lo que sea necesario hacer, y que no siguen ya sometidos a la rutina largamente establecida de la agricultura tradicional.<sup>1</sup> Pese a las distorsiones introducidas en los incentivos agrícolas por la desaconsejable intervención de los gobiernos,<sup>2</sup> los agricultores han tenido una enérgica actuación en la producción de más cereales de valor alimenticio. La capacidad por ellos adquirida para transformar los aportes de la investigación agrícola orientados a las necesidades de los países de bajo nivel de ingresos, y las grandes cantidades de capital adicional que se están dedicando al crecimiento agrícola y al incremento de la producción de alimentos, son buenos presagios para el futuro, especialmente si se reducen las distorsiones en los incentivos agrícolas.<sup>3</sup> Con el talento empresarial que aportan millones de hombres y de mujeres [que colaboran] en unidades de producción en pequeña escala, la agricultura es, en la economía de los países de bajo nivel de ingresos, un sector sumamente descentralizado. Allí donde los gobiernos se han hecho cargo de la función empresarial en el ámbito agrícola, no han llegado en modo alguno a ser eficientes en cuanto a la modernización de la agricultura.

Una medida de la capacidad empresarial de los pequeños agricultores es la rapidez con que han sido adoptadas las variedades de arroz y de trigo de alto rendimiento. Las nuevas variedades adaptadas a las exigencias de los países de bajo nivel de ingresos se encuentran disponibles desde hace menos de dos décadas. Su adecuabilidad difería de un país a otro, e imponían la necesidad de comprar nuevos complementos, principalmente fertilizantes. Todo eso implicaba correr nuevos riesgos y exigía el aprendizaje de los cambios adecuados en la práctica agrícola. Los datos recogidos en el cuadro 1 ofrecen un resumen de lo que se había logrado en 1976-77.

La capacidad de los agricultores en los países de bajo nivel de renta para dentro de un contexto de riesgo- percibir e interpretar sucesos nuevos, y responder a ellos,

1 Las condiciones económicas que caracterizan a la agricultura tradicional se enuncian en mí *Transforming Traditional Agriculture*, New Haven, Yale University Press, 1964.

2 Véase Theodore W. Schultz, ed., *Distorsions of Agricultural incentives*, Bloomington, Inc., Indiana University Press, 1978.

3 D. Gale Johnson, "Food Production Potentials in Developing Countries: Will They Be Realized?" Bureau of Economic Studies Occasional Paper n° 1, St. Paul, Minn., Macalester College, 1977; idem, "The World Food Situation: Recent Development and Prospects", Chicago, University of Chicago Graduate School of Business, 1978.

constituye una parte importante del capital humano de esos países. En teoría económica se habla de esa particular capacidad como la *capacidad empresarial* de los agricultores. El incremento observado en esta capacidad es uno de los componentes que contribuyen la calidad de la población.

Aunque lo he ejemplificado con los agricultores, el incremento en la capacidad de redistribuir los recursos como respuesta a sucesos nuevos no se limita a los empresarios agrícolas.<sup>4</sup> También la gente que se contrata como mano de obra o que trabaja en forma independiente está redistribuyendo sus servicios en respuesta a los cambios en el valor del trabajo que hacen. Lo mismo sucede con las amas de casa, en lo tocante al uso, en la producción doméstica, de bienes y servicios adquiridos. De la misma manera, los estudiantes están asignando tanto su tiempo como los servicios educacionales que compran, en respuesta a los cambios en las ganancias esperadas y en las satisfacciones personales que esperan obtener de su educación. También las oportunidades de consumo están cambiando y puesto que el consumo como tal supone tiempo, también aquí la gente está redistribuyendo su tiempo en respuesta a los cambios de oportunidades. Es obvio que, en una economía que está en proceso de modernización, el valor de la capacidad de redistribuir los recursos en respuesta a los nuevos sucesos llega a todas partes. Aunque, normalmente, es más difícil identificar y medir el incremento en la capacidad asignativa en los no agricultores que en los agricultores, a juzgar por los estudios realizados es posible que esta capacidad empresarial haya venido incrementándose en toda la población de muchos países de

**CUADRO 1**  
**Tierras laborables dedicadas a variedades de arroz y trigo de alto rendimiento, 1976-77**

	Variedades de alto rendimiento plantadas (en millones de hectáreas)		Variedades de alto rendimiento como porcentaje del total individual de área cultivada	
	Trigo	Arroz	Trigo	Arroz
<b>Este y Sur de Asia</b>	19,7	24,2	74,2	30,4
<b>Próximo (Oeste de Asia y Norte de África)</b>	<b>4,4</b>	<b>0,04</b>	17,0	<b>3,4</b>
<b>África (excepto Norte de África)</b>	<b>0,2</b>	<b>0,12</b>	<b>41,0</b>	<b>13,0</b>
<b>América Latina**</b>	<b>5,1</b>	0,92	44,2	27,5
<b>Total</b>	29,4	25,28		

*Fuente:* Datos tomados de Dana G. Dalrymple, *Development and Spread of High Yielding varieties of Wheat and Rice in the Less Developed Nations*, USDA Foreign Agricultural Economic Report N° 95, 1978, pp. X-XI.

\* Abarca área plantada y cosechada.  
Estimación aproximada.

<sup>4</sup> Se encontrará un análisis más amplio de esta capacidad en mi artículo "investment in Entrepreneurial Ability". *Scandinavian Journal of Economics* 82, diciembre 1980.



bajo nivel de renta. *La curva de suministro de capacidad empresarial ha estado desplazándose hacia la derecha.*<sup>5</sup>

#### 5. La inversión en la calidad de los niños

El cálculo de la creciente cantidad de niños en los países de bajo nivel de renta parece bastante simple si se lo compara con la tarea de determinar si, con el tiempo, la calidad *Per cápita* de los niños se ha elevado o no. La atención que les prestan los padres y los programas de salud pública; así como la escolarización temprana, son inversiones en la calidad de los niños. ¿Han mejorado estos factores en los países de bajo nivel de renta? Los infantes y los niños pequeños, ¿tienen un mejor comienzo en la vida que hace dos o tres décadas? Aunque la mortalidad infantil ha descendido, notablemente, no se cuenta con pruebas directas confiables. La medición de estos atributos de la calidad de los niños en la totalidad de la población de cualquier país de bajo nivel de ingresos es, en el mejor de los casos, sumamente difícil. Sin embargo, de las implicaciones de la teoría se pueden inferir algunos datos referentes a la atención de los niños, además de algunas pruebas indirectas que respaldan tales implicaciones.

La respuesta de las familias a los nuevos productos y recursos para el cuidado de los niños, que son más eficientes que los tradicionales en relación con su coste es, en principio, similar a la respuesta de los agricultores a las nuevas variedades de arroz y de trigo de alto rendimiento y a los nuevos sistemas de irrigación pública. En los países de bajo nivel de renta, muchas familias han venido comprando los nuevos antibióticos y buscando información y asesoramiento en los nuevos centros sanitarios. Los miembros de tales familias se acogen a los beneficios de diversos programas de educación y sanidad públicas. Los estudios que se centran en la desnutrición no están diseñados para medir los cambios en la nutrición de las poblaciones, por países, en el transcurso del tiempo. El consumo de alimentos *Per cápita* ha ido aumentando en general, si bien lentamente, y lo que ello implica es que la nutrición ha mejorado.

Al analizar el comportamiento de las familias, se observa una demanda privada de drogas útiles, de escolarización, de servicios sanitarios y de comida más abundante y de mejor calidad. La curva de suministro de estos productos y servicios ha venido

5 Véase mi artículo "The Value of the Ability to Deal with Disequilibria", *Journal of Economic Literature* 13, set. 1975, pp. 827-46. Para representar gráficamente esta curva de oferta se ha de representar el valor económico de la capacidad empresarial en el eje vertical, y la cantidad en el horizontal. El valor económico es la *renta* que derivan de su capacidad distributiva. Para cualquier capacidad dada, la renta es función de los desequilibrios que enfrentan los empresarios. La capacidad empresarial es función de la capacidad original de los agentes humanos, de su experiencia en el trato con los desequilibrios que enfrentan los empresarios. La capacidad empresarial es función de la capacidad original de los agentes humanos, de su experiencia en el trato con los desequilibrios, su escolarización y su salud. Para la agricultura tradicional, que durante largo tiempo se ha mantenido en estado de equilibrio, las actividades de producción tienden a ser rutinarias, y hay poca a ninguna renta procedente de la capacidad empresarial. Esta curva de oferta está situada muy hacia la izquierda en el gráfico, lo que indica una reducida capacidad empresarial revelada, dado que ésta tiene poco valor en tales condiciones de equilibrio. Una vez que se ha iniciado la modernización agrícola, la renta derivada de la capacidad asignativa cobra importancia y la capacidad empresarial de los agricultores se incrementa mediante el aprendizaje por la experiencia, el aumento de la escolarización y las mejoras sanitarias. Por consiguiente, la curva de oferta aparece decididamente a la derecha de la indicada para la agricultura tradicional.

desplazándose hacia la derecha, y actualmente son accesibles a menor precio que antes. Las amas de casa en general perciben, interpretan y (cuando las nuevas oportunidades les parecen valiosas) responden a los incentivos implícitos que mejoran el bienestar de la familia, incluido el de sus hijos. Se observa también una demanda

## CUADRO 2

*Tasa de supervivencia de los niños según edad de las mujeres y según residencia, si hay este dato\**

	Hijos de madres jóvenes (30-34 años)	Hijos de madres mayores	Incremento relativo en las tasas de supervivencia para madres jóvenes en porcentaje
Taiwán, 1967			
Cinco ciudades	0,963	0,772 edad 60+	20
Otras zonas	0,930	0,753 edad 60+	19
Malasia, 1970-Sarawak			
Urbano	0,961	0,933 edad 50+	3
Rural	0,894	0,807 edad 50+	10
Corea (del Sur), 1970			
Ciudades	0,945	0,709 edad 60+	25
Campo	0,925	0,702 edad 60+	24
Liberia, 1970			
Urbano	0,88	0,77 edad 50+	12
Rural	0,84	0,72 edad 50+	14
Brasil			
1940	0,782	0,683 edad 50+	13
1970	0,870	0,780 edad 50+	10
Siria, 1970			
Urbano	0,859	0,642 edad 50+	25
Rural	0,805	0,595 edad 50+	26
Tanzania, 1967			
Urbano	0,84	0,67 edad 50+	20
Rural	0,74	0,58 edad 50+	22
El Salvador, 1971			
Urbano	0,837	0,664 edad 50+	21
Rural	0,861	0,666 edad 50+	18
Indonesia, 1965	0,779	0,634 edad 50+	19
Jordania, 1961			
Urbano	0,777	0,576 edades 55-59	26
Rural	0,731	0,570 edades 55-59	22
República Centroafricana**	0,67	0,51 edad 50+	24

*Fuente:* T. Pail Schultz, Interrelationship Between Morality and Fertility, en *Population and Development*, ed. Ronald G. Ridker, Baltimore, Johns Hopkins University Press. 1976. La tasa de supervivencia es el promedio de niños vivos dividido por el promedio de nacimientos.



pública de programas que mejoren la provisión de agua potable y reduzcan la incidencia de las enfermedades transmitidas por el agua.

Las pruebas indirectas que apoyan la hipótesis de que la calidad de los niños ha venido aumentando en los países de bajo nivel de ingresos son de tres clases. El consumo de alimentos Per cápita se ha incrementado en alguna medida. La matriculación en la escuela primaria y en los cursos preescolares ha aumentado sustancialmente en relación con el número de niños. Y, lo más significativo, se observa un aumento en las cifras de supervivencia de los niños. Las cifras del cuadro 2 se obtienen dividiendo el número de niños vivos por el número total de los nacidos de mujeres de edades específicas. Se comparan las cifras de supervivencia de los hijos de mujeres de entre treinta y treinta y cuatro años con los de aquellos nacidos de madres de entre cincuenta y cincuenta y cuatro. Para cada uno de los once países, es evidente que las cifras de supervivencia de los hijos de las mujeres más jóvenes son mejores que en los nacidos de mujeres mayores. En ocho de tales países, el aumento se sitúa en las inmediaciones del 20 por ciento. Vale la pena señalar que las cifras rurales de supervivencia son un tanto inferiores a las urbanas, salvo en uno de los países, de los cuales se tienen estimaciones por residencia.

. 'Es considerable el número de estudios económicos que se relacionan con la calidad de los niños, pero cuando se trata de usar la teoría del caso, la mayoría de los trabajos empíricos se ocupan del comportamiento de la familia en los países de elevado nivel de renta. El análisis que hace Leibowitz de la inversión en los niños demuestra que las inversiones domésticas incrementan el *stock* evaluado de capital humano en edad infantil.<sup>6</sup> Incluso en una muestra de niños muy capaces, las variables de inversión doméstica mostraban una relación positiva y significativa con la medición que del capital humano de los niños hace la autora. También Hill y Stafford señalan el efecto positivo que tiene sobre la educación el tiempo que dedican los padres a sus hijos en edad preescolar.<sup>7</sup> Con la ventaja de contar con los aportes de diversos estudios anteriores, De Tray analiza la escolarización de los niños en un estudio reciente, patrocinado por RAND.<sup>8</sup>

La forma en que Butz y Habicht encaran los efectos de la nutrición y la salud se basa en el supuesto de que la respuesta conducta de la familia a nuevas y mejores oportunidades es, en principio, similar a la de los agricultores en los países de bajo nivel de renta.<sup>9</sup>

La interacción, en el comportamiento familiar, entre la calidad de los niños y la cantidad de hijos ocupa un lugar destacado en la agenda de investigación de los economistas interesados en el capital humano. El trabajo de investigación para el doctorado de De Tray se ocupa directamente de la sustitución entre cantidad y calidad

6 Arleen Leibowitz, "Home Investment in Children", en *Economics of the Family: Marriage Children and Human Capital*, Theodore W, Schultz, ed. Chicago, University of Chicago Press, 1974.

7 Russell C. Hill y Frank P. Stafford, "The Allocation of Time to Preschool Children and Educational Opportunity", *Journal of Human Resources* 9, ver., 1974, 323-41.

8 Dennis N. De Tray, *Children Schooling and Family Size*, Santa Monica, Calif., RAND Corp., abr. 1978.

9 William P. Butz y Jean Pierre Habicht, "The Effects of Nutrition and Health on Fertility", en *Population and Development*. Ronald G. Ridker, ed Baltimore John Hopkins University Press 1976

de hijos en la familia.<sup>10</sup> Su análisis se extendió luego para concentrarse en la calidad de los niños y la demanda de hijos. Sus conclusiones tentativas, basadas en datos de Estados Unidos, señalan que la educación de la madre incrementa la eficiencia relativa con que se produce la calidad de los niños.<sup>11</sup> En un artículo teórico original, Becker y Lewis expandieron luego el marco de referencia analítico de la interacción entre cantidad y calidad de hijos.<sup>12</sup> Llegaron a la conclusión de que «la elasticidad-precio observada de la cantidad excede a la de la calidad, exactamente lo opuesto de nuestra conclusión referida a las elasticidades-renta observadas. Esta inversión del orden cantidad-calidad para las elasticidades con respecto al precio y a la renta, ofrece una interpretación coherente de los hallazgos de De Tray y otros autores». Al extender el modelo Becker-Lewis, Becker presenta algunos determinantes adicionales de la demanda de calidad en los niños.<sup>13</sup> Becker y Tomes consignan nuevos progresos en

CUADRO 3  
*Incrementos en la población y la matriculación escolar. India, 1950-51 a 1970-71*

					Porcentaje del incre- mento desde 1950-51
			1973-74	a 1970-71	
Población (millones)					
Total	361	548	580	52	
Edad 6-10	44,5	75,2	NA	69	
Edad 11-14	32,0	51,0	NA	59	
Matriculación (millones)					
Primaria.	18,7	59,3	63,2	217	
Media	3,3	4.8	13.4	20,6	14.7
Secundaria	1,5		7.5		<b>329</b> 980
Postsecundaria	2,0	5,2	NA	160	
Universitaria	0,17	1,95	2,23	1.047	

*Fuente:* Las estimaciones de población para 1950-51 y para 1970-71 han sido tomadas de los censos de población de la India para 1951 y 1971, y para 1-973-74 de los Informes sobre Población y Planificación Familiar del Concejo de Población de Nueva York. Las estimaciones de la matriculación son de la Comisión de Planeamiento del Gobierno de la India. *Draft Five Year Plan. 1978-83* (1978), p. 226, excepto para las estimaciones postsecundarias, tomadas de Rati Ram y Theodore W. Schultz, Life Span, Health, Savings and Productivity, *Economic Development and Cultural Change*, 27. April 1979, pp. 399-421.

10 Dennis N. de Tray, "The Substitution Between Quantity and Quality of Children in the Household" Tesis para el doctorado en filosofía, University of Chicago, 1972.

11 Dennis N. de Tray, "Child Quality and the Demand for Children", en *Economics of the Family*, Schultz, Ed.

12 Gary S. Becker y H. Gregg Lewis, "Interaction between Quantity and Quality of Children, en *Economics of the Family*, Schultz, ed.

13 Gary S. Becker, "A Theory of Social Interaction", *Journal of Political Economy* 82, nov-dic. 1974,

asociados con la modernización económica.<sup>16</sup> Los estudios referentes a la agricultura proporcionan las mejores pruebas al respecto, principalmente porque los datos son mejores que los existentes para otros tipos de actividad económica. Otra contribución es el ensayo reciente de Welch, que amplía el análisis del rol del capital humano en la agricultura.<sup>17</sup> El valor de la contribución del trabajo que los niños muy pequeños, en la India, hacen en casa y en los cultivos agrícolas familiares, y los efectos que tiene este componente del coste sobre la concurrencia a la escuela, constituyen una parte importante de la tesis de Makhija para su doctorado.<sup>18</sup> La autora también pasa revista a la bibliografía sobre este tema e incluye los recientes estudios de Shortlidge y de Rosenzweig y Evenson.<sup>19</sup>

Ram y Schultz destacan el incremento en la escolarización, en relación con el crecimiento demográfico en la India. Como se ve en el cuadro 3, durante el período que va desde 1950-51 a 1970-71, la población se incrementó en un 52 por ciento, mientras que la matriculación primaria y pre-primaria se elevó en un 217 por ciento, y en los niveles medio y secundario, en un 329 por ciento.

El notable incremento en los gastos de escolaridad pública y en el coste de la oportunidad;-privada de los estudiantes en relación con el incremento en el ingreso nacional en la India se pone de manifiesto en el cuadro 4.

Tal como señalamos en el capítulo 1, la escolarización es principalmente una inversión en ganancias y satisfacciones futuras, y es un grave error considerar los desembolsos en educación como consumo corriente. Este error se genera en el supuesto de que la escolarización es un bien de consumo como la comida, y en el tratamiento de los incrementos en los gastos públicos de escolarización que van asociados con el crecimiento demográfico como gastos de «bienestar social» que imponen al estado una carga y un empleo de los recursos que tiene como efecto reducir los «ahorros» que de otra manera quedarían disponibles con fines de inversión. En la India, tal como se ve en el cuadro 4, la proporción de la renta nacional que mantienen los gastos de escolarización, los ahorros y la inversión no sólo es grande, sino que ha tendido a aumentar sustancialmente con el tiempo.

## 7. El «stock» de salud

Una casa construida para durar cincuenta años constituye una adición bastante más sólida al *stock* de viviendas que una que no dure más que treinta. La diferencia proviene de la calidad de la construcción, y la casa mejor es la propiedad más valiosa. El capital humano tiene dimensiones comparables. El valor económico del capital humano, ya se trate de capacidad empresarial, habilidades o escolarización, se eleva

16 Schultz, "The Value of the Ability to Deal with Disequilibria", ya citado.

17 Finis Welch, "The Role of Investment in Human Capital in Agriculture", en *Distortions of Agricultural Incentives*, Theodore W. Schultz, ed., Bloomington, Indiana University Press, 1978.

18 Indra Makhija, "The Economic Contribution of Children and Its Effects on Fertility and Schooling: Rural India", tesis doctoral, Universidad de Chicago, 1977.

19 Robert L. Shortlidge, H., "A Social-Economic Model of School Attendance in Rural India", Cornell University Department of Agricultural Economics Occasional Paper n° 86, Ithaca, Nueva York, Cornell University, en 1976; Mark R. Rosenzweig y Robert E. Evenson, "Fertility, Schooling and



CUADRO 5  
*Incremento en la esperanza de vida de varones y mujeres en la India entre 1951 y 1971 a edades seleccionadas*

Edad	Esperanza de vida				Incremento 1951-1971			
	Varones		Mujeres •		Varones		Mujeres	
	1951	1971	1951	1971	Años	Porcentaje	Años	Porcentaje
10	39,0	48,8	39,5	47,7	9,8	25	8,2	21
20	33,0	41,1	32,9	39,9	8,1	25	7,0	21
30	26,6	33,3	26,2	32,0	6,7	25	5,8	22
40	20,5	25,9	21	25,4	5,4	26	4,3	20
50	14,9	19,2	16,2	19,7	4,3	29	3,5	22
60	10,1	13,6	11,3	13,8	3,5	35	2,5	22

*Fuentes:* 1951 - *Census of India* 1951. Document n° 2 de 1956 pp. 35-38; 1971 y Theodore W. - *Census of India* 1971. Document n.- 1 de 1977. pp. 16-19. Rali Ram *Development and Cultural Change*, 27 (April. 1979) pp. 399-421. Schultz. 'Life Span. Health. Savings. and Productivity», *Economic*

cuando se extiende su vida útil. La esperanza de vida de una población es un factor importante, tanto en la determinación de incentivos para invertir en diversas formas de capital humano como en el valor del *stock* disponible de dicho capital.<sup>20</sup> Pese al énfasis que se ha puesto sobre los efectos adversos que tiene en cuanto causa el crecimiento demográfico, no hay otro atributo cualitativo que alcance la importancia y la difusión de la salud en sus contribuciones al bienestar de la gente en los países de bajo nivel de renta. Es obvio que la gran disminución en las tasas de mortalidad y las tradicionales tasas de natalidad, persistentemente altas (que sin embargo, en la actualidad empiezan a decaer de manera sustancial) dan cuenta, en su mayor parte, del crecimiento prevaleciente en la población. Pero lo que se ha pasado por alto es que el crecimiento demográfico no es necesariamente incompatible con avances en el bienestar humano. Por el contrario, los incrementos en la duración de la vida llevan aparejadas importantes consecuencias favorables. Usher ha ideado los medios idóneos para determinar la utilidad adicional que deriva la gente de los incrementos en

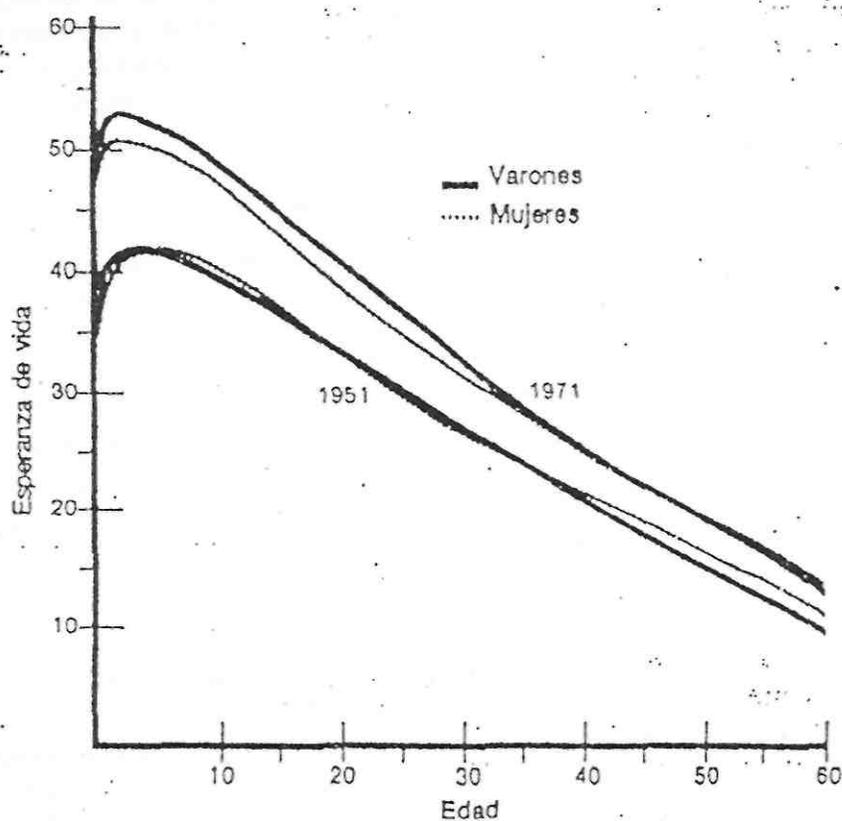


FIGURA 1. . *Esperanza de vida específica por edades, India. Censos de 1951 y 1971.*

*Fuente:* Rati Ram y Theodore W. Schultz, Life Span, Health, Savings and Productivity. *Economic Development and Cultural Change*, 27 (April; 1979).

<sup>20</sup> Esta sección se basa principalmente en el estudio de Rati Ram y Theodore W. Schultz, "Life Span, Health, Savings and Productivity." *Economic Development and Cultural Change* 27, 1 br. 1979, 399-421

la esperanza de vida. Su aplicación de esta extensión de la teoría a determinados países de bajo nivel de renta hace pensar que la verdadera tasa de crecimiento económico- es apreciablemente superior a la que aparece en las estadísticas nacionales de dichos países.<sup>21</sup>

Hay también un conjunto de consecuencias referentes a los incentivos para adquirir más capital humano, a saber, el incentivo para adquirir más escolarización y mayor experiencia en el trabajo en cuanto inversiones en ganancias futuras, y el incentivo, de parte de los padres, para invertir más en el capital humano de sus hijos. Las mejoras en el estado de salud y la mayor duración del término de vida implican también aumentos en la productividad de los obreros, como consecuencia de la consiguiente prolongación en la participación en la vida laboral, la mayor capacidad física para trabajar y la reducción en la pérdida de horas de trabajo" debida a enfermedad.

Desde 1950 aproximadamente, la esperanza de vida en el momento del nacimiento se ha incrementado, en muchos países de bajo nivel de ingresos, en un 40 por ciento o aún más. Este logro notable, sin embargo, no ha recibido ni con mucho la atención debida. Los pueblos de Europa occidental y de Norteamérica jamás alcanzaron un aumento tal en la esperanza de vida en un período tan reducido. Como en la historia económica de Occidente no hay circunstancias comparables que permitan explicar este logro sin precedentes de parte de muchos países de bajo nivel de renta, para analizar sus efectos se requiere hacer referencia directa a la condición humana y a las circunstancias que han sido características de estos países.

El incremento en la esperanza de vida alcanzado por los países de bajo nivel de ingresos resulta bien ejemplificado por lo sucedido en la India. Durante el período que va de 1 951 a 1 971 la esperanza de vida al nacer se elevó, en el caso de los varones, de 32,4 a 46,4 años, y en el de las mujeres, de 31,7 a 44,7. En el cuadro 5 se ven, para edades seleccionadas de diez a sesenta años, los notables incrementos en la esperanza de vida que se produjeron a lo largo de estas dos décadas. En la figura 1 se observa toda la extensión de éstos incrementos en la esperanza de vida desde el nacimiento a los sesenta años; la diferencia en años en favor de 1 971 aparece en la escala vertical.

El estudio de Ram y Schultz proporciona algunas pruebas de los incrementos en la productividad del trabajo agrícola en la India que se han alcanzado como consecuencia de mejoras en la salud. Si nos valemos de un simple enfoque de función de producción para dar cuenta de los incrementos en la producción agrícola durante cada una de estas dos décadas recientes, vemos que la parte inexplicada de los incrementos en la producción es aproximadamente de un 36 por ciento para el lapso entre 1951 y 1 961, y sólo de un 19 por ciento para el que va de 1961 a 1971. Estos residuos inexplicados en este método para dar cuenta del crecimiento se atribuyen al «progreso técnico», y se los considera una consecuencia del mejoramiento en la salud de los trabajadores. La diferencia entre las magnitudes de estos dos residuos (36 y 19 por ciento, respectivamente) nos plantea una enigma. La Revolución Verde el sello distintivo del progreso técnico, fue activamente llevada a la práctica durante la

21 Dan Usher, "An Imputation to the Measure of Economic Growth for Changes in Life Expectancy", en *The Measurement of Economics and Social Performance*, Milton Moss, ed., Nueva York, National Bureau of Economic Research, 1978, pp. 193-226.



segunda de estas décadas, no así durante el período. 1951-61. -Sin embargo, este residuo fue mayor durante la década previa al acontecimiento de la Revolución Verde. Al buscar una solución a este enigma, hallamos que la explicación parece residir en los diferentes efectos de las mejoras en la salud de la fuerza laboral sobre la producción. Los programas 'de salud pública iniciados durante el primer plan quinquenal, (1951-56) y llevados a la práctica durante el segundo (1956-61) tuvieron sobre la salud un efecto favorable mucho mayor que los programas emprendidos posteriormente. La clave la da el programa de supresión de la malaria. Los datos oficiales indican que la incidencia de la malaria decayó de 75 millones de casos en 1952-53 a aproximadamente 1,1 millón en 1956-60. Pero el programa de la malaria perdió terreno después de 1965, aunque la incidencia de la enfermedad no volvió a alcanzar el antiguo nivel.

La diferencia observable en la reducción de la mortalidad sólo explica aproximadamente un 28 por ciento de la variación interestatal en la productividad agrícola. Una prueba adicional, basada en los efectos de la supresión de la malaria por distritos en la India, muestra que la producción de cosechas en los distritos de «elevada incidencia». Se elevó en un 45 por ciento, mientras que en los de «incidencia reducida» el incremento, tal como se esperaba, fue menor, a saber, de un 38,6 por ciento. Parecen razonablemente sólidas las pruebas que fundamentan la aseveración de que la casi erradicación de la malaria durante la primera parte de las décadas que consideramos contribuyó significativamente a incrementar la producción agrícola. Lo que es válido para los efectos sobre la producción de los programas contra la malaria, lo es también para las otras actividades públicas y privadas que conducen a mejoras en la salud y a incrementos en la esperanza de vida.<sup>22</sup>

La teoría del capital humano es lo suficientemente sólida como para calibrar mejoras concretas en la calidad de la población. Muchos países de bajo nivel de renta han hecho grandes inversiones, durante las dos o tres últimas décadas, en los diversos *stocks* de capital que se corporizan en la gente. El más impresionante es el crecimiento en el *stock* del capital de salud. Las mejoras sanitarias que dan cuenta del 40 por ciento y más de aumento en la esperanza de vida constituyen un logro sin precedentes, en el cual ha participado gente de todas las edades. La calidad de los niños se ha elevado. Cuando se tienen en cuenta los grandes incrementos de escolarización por alumno y los logros en el campo sanitario, es obvio que la calidad de los niños en edad escolar y de los adultos jóvenes es muy superior a lo que era para los niveles de edad equivalentes hace algunas décadas. Los efectos de la escolarización adicional y de las mejoras sanitarias sobre la productividad laboral han sido favorables. En el conjunto

22 Otros estudios sobre los efectos favorables del control de la malaria que corroboran este análisis son el de Robin Barlow, "The Economic Effects of Malaria Eradication", *American Economic Review* 57, pt 2, mayo 1967, 130-48; Jere Behrman, *Supply response in Underdeveloped Agriculture: A Case Study of Four Major Annual Crops in Thailand, 1937-63*, Amsterdam, North Holland Publishing Co, 1967; G. Borkar, *Health in Independent India*, Nueva Delhi, Ministerio de Salud, Gobierno de la India, 1957; Wilfred Malenbaum, "Health and Productivity in Poor Areas", en *Empirical Studies in Health Economics*, H. E. Klarman, ed, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1970; Ratí Ram, "India's Agriculture During 1950-70: An Exercise in Growth Source Analysis", University of Chicago Agricultural Economics Paper n° 74-14, 1974; N. V. Sovani, *Population Trends and Agriculture Development: Case Studies of Sri Lanka and India*, United Nations Economic and Social Council Paper E/Cont. 60/SYM 1/11, abr. 1973; C. E. A. Winslow, *The Cost of Sickness and the Erice of Health*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, 1951; y Health: Sector Working Paper, Washington, D.C., Banco Mundial, 1975.



de la economía, el espíritu empresarial se ha incrementado de manera considerable la gente saca mejor partido de las nuevas oportunidades económicas asociadas con la modernización. También los ahorros anuales se han visto sustancialmente favorecidos por las inversiones en capital humano.

En una sociedad donde la vida es corta, la clase obrera gana una miseria, el trabajo es duro y la vida difícil. La vitalidad es escasa, el analfabetismo abunda y la gente, languidece. Se da un vuelco hacia un futuro mejor cuando se aumenta la esperanza de vida. Entonces los incentivos se hacen apetecibles. Se invierte en más escolarización, y el tiempo dedicado al trabajo se hace más productivo. La inversión en capital humano, y las mejoras de ella resultantes en la calidad de la población son importantes. Lo de que haya «solamente sitio para estar de pie queda en un mito».



## 4

# **Gestión de proyectos de reforma y evaluación de calidad de la educación:**

## **Modulo IV**

Material entregado por, Fredesvinda Rivas, Gestora  
Administrativa de Programas, OEI El Salvador



COOPERACION  
IBEROAMERICANA

Programa IBERMADE



**Programa IBERMADE de La  
Cumbre Iberoamericana**

**XI CURSO PARA ADMINISTRADORES DE LA  
EDUCACIÓN**

**Nivel Medio y Directivo de los Países de  
Centroamérica y El Caribe  
MODULO IV**

**GESTIÓN DE PROYECTOS DE  
REFORMA Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD  
DE LA EDUCACIÓN**

**LA ANTIGUA, GUATEMALA  
10-21 de Julio de 2000**



## MÓDULO IV

# ECONOMÍA Y FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN



## MODELOS TRADICIONAL Y RENOVADO DE ORGANIZACIÓN

Norberto Góngora

En el punto anterior destacamos que en el MCE prevalece una cultura organizacional burocrática. Esta cultura está correlacionada con un modelo organizacional tradicional, que tiene en Taylor y Weber sus principales exponentes. Si bien ambos tuvieron objetos de estudios diferenciados, existen importantes puntos de coincidencia y complementariedades indudables.

De estos esquemas tradicionales emergen algunos de planificación, por supuesto, también tradicionales.

Enfrentado con estos esquemas puede percibirse la existencia de un modelo alternativo o renovado de organización y planificación.

A continuación plantearemos las características de los modelos organizacionales. Para ello elaboramos una serie de antinomias que posibilitan un rápido acceso a las principales diferencias entre ambos enfoques.

Para facilitar la lectura se ha elaborado un cuadro resumen, que se anexa al final del capítulo.

### **1. Organización integrada por individuos u organización integrada por grupos:**

La definición más común de lo que es una organización compartida tanto por la escuela clásica de la administración como por la teoría de la burocracia suele decir que es «un conjunto de dos o más individuos en interacción que se unen para obtener determinados objetivos comunes».

Dividiremos ésta definición en dos partes: primero nos referiremos a lo manifestado sobre «un conjunto de dos o más individuos» y en el punto siguiente comentaremos la segunda parte.

Con referencia a la primera parte de esa definición, hoy día está plenamente consensuado en la literatura que en las organizaciones muy difícilmente las personas tengan comportamientos singulares; por el contrario, predominan las influencias grupales.

Sin embargo toda la literatura tradicional sólo vio en la organización una red de funciones interrelacionadas y en el hombre a un ejecutante aislado de una función en esa red, con lo que fue ignorado todo factor que rompiera con cualquiera de esas dos imágenes, entre ellas el grupo social. Fue marginada la unidad social básica, el grupo, y ello revirtió en errores tales como no tener en cuenta ni el proceso político ni el de influencias.

Para el tradicionalismo contaba solamente el hombre aislado, competitivo e instrumentable. Por ello, los incentivos fueron previstos sobre una base individualista y competitiva.



Hoy se reconoce que una persona puede pertenecer a más de un grupo a la vez. Por ejemplo, integra su grupo de trabajo, y además se integra a grupos informales, pertenecer a sindicatos, instituciones de investigación o de profesiones, grupos de presión, partidos políticos, grupos de interés interno y externos a la organización, etcétera.

Esos grupos no siempre tienen ni intereses ni cultura similar, lo que genera tensiones y «contradicciones» en los comportamientos de los actores individuales. La acción de esos grupos, además, puede resultar conflictiva para las autoridades de las organizaciones.

Asimismo, la rigidez de los sistemas organizativos tradicionales ha hecho incrementar significativamente el número de grupos, informales como mecanismos de defensa de la impersonalidad que funcionalmente se requería.

De lo dicho se desprenden algunos aspectos que quieren remarcar

- # La organización es una entidad segmentada en numerosos grupos.
- # Algunos enfoques consideran patológica la existencia de grupos, remitiéndose para ello a un ideal de organización sin grupos, e incluso, más, a una organización con Individuos que actúen como engranajes, sin discrecionalidad alguna. Esa organización «ideal» está muy alejada de lo real. El «debería ser» no es igual al «ser».
- # Es imposible ignorar o suprimirla existencia de grupos en las organizaciones incluso de intereses contradictorios. Por lo tanto, hay que aprender a convivir con ellos y a «negociar» permanentemente. En este sentido, el funcionario no debe ser solo un aplicador de reglamentaciones, sino un hábil «negociador», debe tener claro que las «roscas», las «coaliciones», las «camarillas», son grupos informales que existen en todas las organizaciones.
- Cualquier estrategia eficiente de cambio debe montarse; en su mayor parte, en cambios grupales más que en cambios individuales.

## 2. Objetivos comunes u objetivos particulares:

En el punto anterior planteamos la definición más corriente de organización, donde se manifiesta que ésta persigue «objetivos comunes a todos sus miembros».

Para ello se requería que esos objetivos fueran formulados y divulgados, a fin de que los miembros de la organización los persiguieran automáticamente. Para ellos los objetivos debían estar integrados a la jerarquía de la organización, no contradecirse entre sí. La pirámide de objetivos debía superponerse a la pirámide jerárquica.

Selznick consideró como disfunción de las organizaciones burocráticas el fenómeno que se producía al delegar la autoridad, con las subunidades persiguiendo sus propios objetivos y desligándose de los supuestamente organizacionales.

Etzioni plantea que es falso creer que todos los grupos pueden ser felices: aun cuando esos grupos tengan objetivos comunes, también los tienen antagónicos. La insatisfacción de los trabajadores dice no es sólo consecuencia de una mala organización del trabajo. Es el síntoma de un conflicto real de intereses. Las necesidades de la organización y las de sus miembros nunca se ven totalmente satisfechas, y hasta aparecen a menudo satisfechas de manera sumamente incompleta. De ahí los esfuerzos deliberados de la organización por recompensar a quienes se atienen a sus reglamentos y órdenes y por sancionar a quienes no lo hacen. El éxito de una



organización depende en gran medida de su capacidad para controlar a sus participantes

Los clásicos suponían que los objetivos de la organización eran fijados por el empresario en las entidades privadas y por el político en las públicas.

A su vez, los partidarios de la teoría del equilibrio planteaban que los objetivos eran resultado de un juego de relaciones entre los participantes de la organización conjugando de esta manera los diversos móviles personales. La modificación de un objetivo representaba una transacción entre grupos. De ahí que cada grupo tratase de alcanzar sus objetivos particulares y tendiese a la autonomía. Cooperar en un objeto común significa coaligarse y demanda un gran esfuerzo de negociación.

En sí mismos, los objetivos de la organización son, en última instancia, los del grupo de mayor peso en ella, quienes pueden actuar desde dentro o indirectamente desde fuera.

La sumisión que se le pide al trabajador respecto a esta situación tiende a crecer a medida que se desciende en la escala jerárquica. De allí que manifestemos que cuanto más conoce el trabajador la rigidez, la especialización, el control estrecho y la autoridad de estilo directivo, más tiende a crear comportamientos y actitudes adaptadoras antagónicas, cuyo único límite es la amenaza de despido: ausentismo, rotación de personal, elaboración de normas informales, «escurrir el bulto», disminuir el ritmo, afiliarse al sindicato, concederle importancia excesiva a los factores materiales y negar los humanos, no implicarse personalmente, retraerse psicológicamente, alinearse; etcétera, etcétera.

En este sentido vale la pena señalar que uno de los principales problemas de la Administración Pública argentina reside, casualmente, en la inexistencia de premios y castigos. Por lo que quien trabaja y quien no trabaja son tratados prácticamente igual por la organización, aunque quien trabaje sufra las consecuencias «por hacer» (15)

Georgiu puntualiza que los conflictos y desplazamientos de fines serían ajustes Constantes que la organización debe hacer, a raíz de los esfuerzos de los individuos y los grupos por incrementar, mantener o cambiar las recompensas que obtienen de la organización a cambio de sus contribuciones (16).

En este punto habría que analizar a las distintas categorías de miembros que buscan un mismo tipo de recompensa.

Según este mismo enfoque, la organización no sería vista ya como un aparato de distribución de incentivos que es posible abstraer de las relaciones entre sus miembros, sino como un «mercado» en el cual se intercambian los incentivos. El poder no será considerado ya como una relación entre los participantes y la organización sino como una relación entre participantes. La posesión del poder estará en función de la capacidad de cada quien de aportar incentivos para otros, para algunos otros, o para todos los demás.

Con referencia a este último enfoque, interesa puntualizar que los participantes también ganan recursos, con los cuales pueden influir sobre el entorno. Parte de esta influencia es ejercida por los miembros privadamente. Los miembros de la organización son capaces de utilizar los recursos que aporta la organización para lograr cambios en el medio, como representantes del «mercado» organizacional.

Es decir, que la organización puede servir de instrumento para la actuación personal de los integrantes en otras organizaciones o en el contexto en general



Los aspectos señalados nos permiten indicar que:

- Los objetivos en las organizaciones son mínimos.

- 1) el hombre económico tiene una escala de valores perfectamente definida que le permite valorar en sus términos cada situación y sus consecuencias,
- 2) Conoce todas las alternativas existentes en relación a cualquier situación de decisión.
- 3) Está en condiciones de evaluar con precisión las consecuencias según su escala de valores de cada alternativa.
- 4) Elige atendiendo a un objetivo: maximizar su utilidad.

Por eso Taylor (21) consideró que la clave de la relación con el personal debía ser estimular por todos los medios la ambición personal, promoviendo los métodos de competencia Interna entre los obreros, utilizando medios de estímulo económico y apelando a todo recurso que condujera ocasional o permanentemente a dicho objetivo.

La escuela de las relaciones humanas, con Mayo (22), advirtió como un choque entre la lógica de la eficiencia, que era la lógica formal de la empresa, y la lógica de las relaciones informales, que era la lógica del «sentimiento» de los trabajadores. Existía un conflicto entre lo racional, la productividad y lo irracional, las organizaciones informales de los operarios y sus normas, que atentaban contradicha productividad. Por eso pensó que la solución fincaba en despejar lo irracional, en dominarlo, en comprenderlo y en aplicar más flexiblemente aquella lógica económica. En realidad, como lo manifiesta Kliksberg (23), junto con la lógica de la administración había una lógica divergente de los operarios. Era el choque de lógicas-no el de lo racional con lo irracional, lo que creaba el conflicto. La lógica del empresario, cuyo objetivo era maximizar beneficios, chocaba con la lógica del obrero, que era maximizar salarios. Los beneficios del empresario le concernían al obrero sólo en tanto y en cuanto subsistiera la fuente de trabajo.

Simon (24) supuso que el verdadero proceso de decisión en el hombre no era ni demasiado racional (como pensaban los economistas clásicos), ni estaba del todo afectado por el medio ambiente (como pensaban los behavioristas). En una organización había que considerar al hombre como poseedor de una conducta racional, pero limitada y constreñida por el entorno. El hombre busca alcanzar objetivos y toma de decisiones con un comportamiento modelado por la estructura del medio ambiente.

La racionalidad de la decisión (es decir, su adecuación a los objetivos) en la realidad no es en absoluto completa y tiene límites prácticos que dependen de los nombres y de las características del medio ambiente. Los límites de la racionalidad humana son sus aptitudes, sus motivaciones y el conocimiento personal de la situación y la información disponible.

El «nombre administrativo» no maximiza como el «hombre económico», no es capaz de actuar racionalidad total ya que no podía conocer toda las alternativas y optaba por la primera que le resultaba satisfactoria. Estamos frente a una racionalidad limitada.

¿Qué consecuencias tiene todo esto para la organización? Pues para que el esquema clásico y el burocrático inclusive cerraran, debía imponerse una racionalidad oficial sobre la racionalidad del trabajador. En la realidad, ambas racionalidades sobreviven y conviven. Más aún, hay mucho más que dos racionalidades. Depende de las aptitudes, las motivaciones, los conocimientos personales de la situación, la información de que dispongan los distintos actores.

En la vida cotidiana de las organizaciones, las diferencias de racionalidad se manifiestan en el



consabido «pero yo no los entiendo», en boca de un miembro de un grupo, para referirse al comportamiento de otro grupo.

Nuevamente se presentan aquí las segmentaciones organizacionales como producto de la existencia de racionalidad diversa dentro de la organización.

- 1) el hombre económico tiene una escala de valores perfectamente definida que le permite valorar en sus términos cada situación y sus consecuencias,
- 2) conoce todas las alternativas existentes en relación a cualquier situación de decisión,
- 3) está en condiciones de evaluar con precisión las consecuencias según su escala de valores de cada alternativa.
- 4) elige atendiendo a un objetivo: maximizar su utilidad.

Por eso Taylor (21) consideró que la clave de la relación con el personal debía ser estimular por todos los medios la ambición personal, promoviendo los métodos de competencia Interna entre los obreros, utilizando medios de estímulo económico y apelando a todo recurso que condujera ocasional o permanentemente a dicho objetivo.

La escuela de las relaciones humanas, con Mayo (22), advirtió como un choque entre la lógica de la eficiencia, que era la lógica formal de la empresa, y la lógica de las relaciones Informales, que era la lógica del «sentimiento» de los trabajadores. Existía un conflicto entre lo racional, la productividad y lo irracional, las organizaciones informales de los operarios y sus normas, que atentaban contradicha productividad. Por eso pensó que la solución fincaba en despejar lo irracional, en dominarlo, en comprenderlo y en aplicar más flexiblemente aquella lógica económica. En realidad, como lo manifiesta Kliksberg (23), junto con la lógica de la administración había una lógica divergente de los operarios. Era el choque de lógicas no el de lo racional con lo irracional lo que creaba el conflicto. La lógica del empresario, cuyo objetivo era maximizar beneficios, chocaba con la lógica del obrero, que era maximizar salarios. Los beneficios del empresario le concernían al obrero sólo en tanto y en cuanto subsistiera la fuente de trabajo

Simón (24) supuso que el verdadero proceso de decisión en el hombre no era ni demasiado racional (como pensaban los economistas clásicos), ni estaba del todo afectado por el medio ambiente (como pensaban los behavioristas). En una organización había que considerar al hombre como poseedor de una conducta racional, pero limitada y constreñida por el entorno. El hombre busca alcanzar objetivos y toma de decisiones con un comportamiento modelado por la estructura del medio ambiente.

La racionalidad de la decisión (es decir, su adecuación a los objetivos en la realidad no es en absoluto completa y tiene límites prácticos que dependen de los hombres y de las características del medio ambiente. Los límites de la racionalidad humana son sus aptitudes, sus motivaciones y el conocimiento personal de la situación y la información disponible.

El «hombre administrativo» no maximiza como el «hombre económico», no es capaz de actuar con racionalidad total ya que no podía conocer todas las alternativas y optaba por la primera que le resultaba satisfactoria. Estamos frente a una racionalidad limitada.

¿Qué consecuencias tiene todo esto para la organización? Pues para que el esquema clásico y el burocrático inclusive cerraran, debía imponerse una racionalidad oficial sobre la racionalidad del trabajador. En la realidad, ambas racionalidades sobreviven y conviven. Más aún, hay mucho más que dos racionalidades. Depende de las aptitudes, las motivaciones, los conocimientos personales



de la situación, la información de que dispongan los distintos actores. En la vida cotidiana de las organizaciones, las diferencias de racionalidad se manifiestan en el consabido «pero yo no los entiendo», en boca de un miembro de un grupo, para referirse al comportamiento de otro grupo.

Nuevamente se presentan aquí las segmentaciones organizacionales como producto de la existencia de racionalidad diversa dentro de la organización.

- El hombre tiene una escala de valores, pero debe interpretarla en cada situación. De ahí las ambigüedades.
- El hombre no conoce todas las alternativas. Sólo trabaja con un modelo simplificado de la situación. Este modelo no está dado sino que deriva de sus procesos psicológicos y sociales del medio ambiente etcétera, etcétera:
- El hombre no puede evaluar siempre precisamente las consecuencias. *El* grado de precisión *con que lo* lo haga dependerá del tipo de situación. Por lo general utilizara probabilidades.
- El hombre no elige. No busca maximizar. Busca, teniendo en cuenta su racionalidad limitada, concretos objetivos satisfactorios

#### 5. Hombre económico u hombre complejo:

Según Schein (25), se pueden distinguir en las organizaciones variados supuestos sobre la naturaleza de las personas que en ellas operan. Estos supuestos han reflejado diversas posiciones filosóficas que han servido, a su vez, de justificación a los sistemas de organización reinantes en un momento determinado.

Este autor discute cuatro alternativas que presenta por orden de aparición histórica: 1) el hombre racional económico; 2) el hombre social; 3) el hombre que se autor realiza y 4) el hombre

##### 1) El hombre racional económico:

El hombre racional económico es el que se desprende de las teorías clásicas, básicamente hedonista y racional.

El aporte de esta doctrina, en relación con los empleados, fue

- a) que el hombre se halla motivado primordialmente por incentivos económicos, y que hará, pues, aquello que le suponga el máximo éxito económico;
- b) que como los incentivos económicos se hallan bajo control de la organización, el hombre es esencialmente un agente que puede ser manipulado, motivado y controlado por ella;
- c) que los sentimientos humanos son esencialmente irracionales y se debe impedir que interfieran en los cálculos racionales del egoísmo;
- d) que las organizaciones pueden y deben ser estructuradas de tal manera que mentalicen y controlen los sentimientos humanos y, por tanto, sus rasgos impredecibles;

##### 2) El hombre social:

Quienes sostienen la existencia del hombre social, señalan que el hombre se encuentra motivado por necesidades sociales y responde básicamente al grupo al que pertenece.



Específicamente señalan que

- a) el hombre se halla motivado básicamente por las necesidades sociales y obtiene su sentido básico de identidad mediante su relación con los demás;
  - b) como resultado de la revolución industrial y de la racionalización del trabajo, ha desaparecido el significado del trabajo y debe buscárselo en las relaciones sociales dentro del empleo
  - c) El hombre responde más a las fuerzas sociales del grupo de compañeros.
  - d) el hombre responde a la dirección en la medida en que un supervisor puede satisfacer las necesidades sociales de sus subordinados.
- 3) B hombre que se auto realiza.

Numerosos autores han entendido a su vez que (a pérdida de significado del trabajo no se relaciona solamente, con las necesidades sociales de un individuo, sino con la necesidad inherente a los seres humanos de usar sus capacidades y aptitudes de una forma madura y productiva; El problema estribaría en que la mayor parte de los empleados, al menos en la industria moderna se hallan tan especializados o fragmentados que ni permiten a los trabajadores utilizar sus capacidades, ni los capacitan para establecer una relación entre lo que están haciendo y la misión global de la organización.

El desarrollo de las teorías del hombre autorrealizado se basan en casi todos los casos en los trabajos de Maslow (26) y generalmente desembocaron en la elaboración de una escala de necesidades, cuyos autores las vinculan a las bases motivacionales que tendrían las personas. La cuestión era saber qué motivaba o impulsaba a la acción de los seres humanos.

Resumidamente Maslow señalaba que:

- a) las motivaciones de los seres humanos se dividen *en* categorías;
- b) estas categorías se distribuyen en jerarquías; a saber:
  - 1. necesidades muy simples de supervivencia, seguridad y protección
  - 2. necesidades sociales y de pertenencia a un grupo
  - 3. . satisfacción del ego y necesidades de autoestima
  - 4. necesidades de autodomínio y dependencia, y
  - 5. necesidades de autorrealización, en el sentido de un uso máximo de todos sus recursos;
- c) a medida que las necesidades de un nivel inferior quedan satisfechas, se ponen en marcha algunas de las motivaciones de más alto nivel;
- d) incluso el ser humano de menor talento busca una autorrealización, un significado y su propia realización en su obra, si sus otras necesidades se Hallan más o menos satisfechas. El hombre que se auto realiza en resumen, pone énfasis en las necesidades de orden superior que le exigen autonomía, sentido de aventura y autorrealización y que se actualizan en el momento en que se satisfacen ciertas necesidades sociales y de seguridad de rango inferior.



Estas necesidades son importantes en los niveles más altos de la organización; se ignora si también se dan a nivel inferior.

El posterior aporte de Schein, al divulgar la existencia de un «hombre complejo», ha superado los enfoques que le precedieron. Este autor entiende que el hombre es más complejo que el que se Italia implicado en aquellos conceptos de hombre racional o económico, de hombre social, del hombre que tiende a su autorrealización. No sólo es más complejo en sí mismo, sino que difiere de los demás en cuanto a la estructura de su propia complejidad. Aunque siempre fue difícil generalizar acerca de estos seres humanos, resulta mucho más difícil hacerlo hoy ante la creciente complejización y diferenciación de la sociedad y de las organizaciones.

Agrega Schein varios postulados: \* El hombre no sólo es complejo: es variable en sus motivaciones también.

- El hombre es capaz de aprender nuevas motivaciones a través de sus experiencias organizativas.
- Las motivaciones del ser humano en los diferentes tipos de organizaciones o en las diversas subpartes de éstas pueden divergir.
- El hombre se implica de una manera productiva con las organizaciones sobre la base de muchos tipos de motivaciones. Su satisfacción última y la eficacia definitiva de la organización dependen sólo en parte de la naturaleza de su motivación.
- El hombre puede responder a muchos tipos diferentes de estrategias directivas. Depende de sus propias motivaciones y capacidades. Depende de la naturaleza de la tarea que realiza.

Este enfoque abre camino a un planteo situacional de la motivación, en el cual la cultura organizacional, el contexto organizacional, los liderazgos existentes, el tipo de tarea, las historias personales, así como la infraestructura, inciden en la motivación y en la satisfacción en el trabajo.

Vale la pena destacar algo que parece perogrullesco pero que genera contradicciones. Las personas tienen distintas motivaciones, y por lo tanto deberían ser incentivadas de formas variadas, pero en las organizaciones los incentivos son homogéneos, por lo que pueden servir para unos, pero no así para otros. El desafío consiste en tratar de encontrar los incentivos adecuados para el grupo o el sector que se considera prioritario.

Interesa incluir aquí otro elemento la satisfacción en el trabajo. Si bien no planteamos expresamente el tema, pudo habérselo incluido en otra antinomia.

Las teorías clásicas no pensaban que el hombre común podía tener satisfacción dentro del trabajo. Sólo consideraban que el trabajo era el instrumento para que tuvieran satisfacciones fuera de él.

En la actualidad se considera que la satisfacción es un producto más de la organización, al que se debería darla misma importancia que al producto principal. Y en consecuencia, se está intentando humanizar la organización, pensando en que sea también productora de esa satisfacción personal de sus miembros con lo que hacen en ella.

En consecuencia, sin motivación, sin incentivos/sin satisfacción no hay gestión ni planeamiento efectivos.



## 6. Sistema cerrado o sistema abierto:

Supuestamente, ya no se discute que los sistemas organizacionales son abiertos, que tienen relaciones de intercambio con el contexto, que son influidos por éste y que influyen en él.

Sin embargo, los aparatos administrativos de las organizaciones tradicionales no se percatan de este fenómeno.

En este aspecto consideramos oportuno resumir lo expuesto por Moore (27) cuando señala que hay un contraste entre dos modelos de organización: 1) la organización dirigida hacia adentro y 2) la organización dirigida hacia afuera.

1) La dirigida hacia adentro se caracterizaba por su preocupación por el sistema y el proceso interno, la lógica inexorable del sistema, la primacía del sistema, la centralización de la autoridad, los niveles múltiples de supervisión, la preocupación por el trabajo dentro del Sistema

2) La dirigida hacia afuera estaba preocupada en cambio por los fines externos y la adecuación, por la subordinación del sistema a los resultados generales, la descentralización La superposición de deberes y responsabilidades del trabajo, el desarrollo de la organización confrontado con la identificación ocupacional.

Desmenuzando un poco más esas características diametralmente opuestas, podría decir que:

### 1) Respecto de la organización orientada hacia sí.

- La preocupación por lo interno se traducía en que había sumo interés por crear sistemas y procedimientos del trabajo prolijos, lógicos y eficientes. Modelo ideal: la máquina. Un sistema interrelacionado en el cual todas las partes actuaran conjuntamente como un mecanismo bien proyectado y lubricado.
- La lógica inexorable del sistema consistía en suponer que existía una y sólo una manera de realizar mejor un determinado trabajo.
- La primacía del sistema consistía en que, puesto que el sistema era el mejor modo de ejecutar el trabajo, era imperativo seguirlo exactamente y no permitir desviaciones.
- La primacía del sistema tendía, justamente, a centralizar la autoridad.
- En la necesidad de un control severo, cabía la necesidad de contar con muchos niveles de supervisión, cada uno de los cuales ejercía presión sobre el nivel inmediato inferior.
- Seguir el sistema era más importante que lograr los resultados, y esto tanto para la dirección como para los empleados.

### 2) Respecto de la organización orientada hacia afuera.

- La organización se consideraba fundamentalmente como un problema de relación entre diversos grupos actores, con intereses diferentes, que debían ser integrados y reintegrados en un mundo dinámico y cambiante.
- El sistema de trabajo era solo un medio, y no se lo ponía a prueba. El sistema quedaba subordinado a los resultados
- No era necesario mantener una fuerza policial para asegurarse de que se seguía el sistema. Se aceptaba adoptar las decisiones descentralizadamente. Se afianzaba la convicción de que quienes estaban mas cerca de la acción eran quienes podían adoptar



ciertas decisiones más apropiadas y válidas que las que, de lo contrario, adoptarían los altos niveles de autoridad.

- Este tipo de organización tiende a parecer «improvisada». Existe frecuentemente una notable superposición de responsabilidades en el trabajo. Hay menor tendencia por parte de los empleados a permanecer dentro de la organización. Existe una voluntad y aceptación de la idea de superar los límites del propio trabajo para cumplir con la tarea general.
- El empleado en todos los niveles, tiende a identificarse más con los intereses organizacionales que con los objetivos ocupacionales.

El sistema de trabajo que surge de ambos esquemas tiene las siguientes características:

#### 1) Organización dirigida hacia adentro

- Con su concentración en los procesos internos y su deificación e imposición de un «único sistema mejor», tiende a apartar la atención por parte tanto de los empleados como de los dirigentes de los fines últimos de la organización. Concentran unos



- Las relaciones humanas tienden a caracterizarse por fuertes identificaciones ocupacionales y conflictos entre grupos ocupacionales. Cada uno de estos tiende a favorecer sus propios intereses y lucha por generalizarlos o universalizarlos dentro de la organización. No existe un principio rector general o una medida contra la cual pueden probarse los intereses particulares de los diferentes grupos ocupacionales.
- En consecuencia, el poder y el status se convierten en consideraciones extraordinariamente importantes.
- Denominanse «organizaciones socialmente neuróticas» a éstas, dado que gastan más tiempo en el conflicto interno que en hacer frente a la realidad exterior.
- Su atmósfera diríamos «autoritaria», les crea tensiones en los sectores supervisores. La supervisión se ve forzada a desempeñar el papel de una fuerza policial.
- La organización tiende a tornarse rígida, al carecer de la flexibilidad necesaria para enfrentar un cambiante mundo externo, debido, en gran medida, a la identificación ocupacional, porque los intereses creados, estrechamente definidos, se desarrollan resistiendo el cambio, en particular los cambios que amenacen el status del grupo. El grupo ocupacional se preocupa más por su propia supervivencia que por la de la organización.
- Falta confianza, en fin, en las actitudes de la dirección frente a los empleados.

## 2) Organización orientada hacia afuera

- Hay menos identificación ocupacional y un mayor grado de intervención en los objetivos generales de la organización.
- La preocupación de la administración por la realidad externa tiende a difundirse en la organización.
- Más todavía, la organización de los cargos tiende a ubicar a los empleados, aun a los de los niveles inferiores en contacto directo con algunas de las tareas básicas de la organización, en forma tal que cada uno las pueda comprender.
- La organización no es construida de arriba abajo, sino de afuera adentro, a partir de las tareas generales que la organización debe cumplir si quiere sobrevivir y desarrollarse
- Con la mayor participación directa en los objetivos externos de la organización, el empleado halla que su trabajo tiene más sentido.
- Por la misma razón, las diferencias de status y la ansiedad disminuyen. Ya no existe un comportamiento puramente defensivo dentro de la organización. El conflicto tiende a producirse en el nivel de las ideas, más que en el de los intereses ocupacionales y de status

Los trabajos que hemos consultado (9), (10), (11), (12), (28), señalan que el MCE tiene una clara orientación «hacia adentro». Las descripciones que realizan utilizan hasta las mismas palabras que emplea Moore.

Pero, por otro lado, los trabajos con propuestas de cambio que también hemos consultado se ubicarían, o serían realizables, en un esquema organizativo hacia afuera. Entre los que podemos citar, los documentos del Subproyecto.2, para la parte organizacional y los trabajos ya mencionados de Inés Aguerrondo y de Norberto Fernández Lamarra.



Habría en este sentido dos posiciones: la de una «cultura debilitada.» (10) pero que *aún* es dominante en el MCE, y la de una contra cultura o cultura innovadora, que pretende entre otras cosas:

- cambiar, de un sistema por normas a uno por resultados;
- preocuparse por la satisfacción de la demanda
- aumentar en cantidad y calidad la información contextual;
- asumir un planeamiento direccional y estratégico;
- descentralizar;
- mejorar relación con los distintos grupos internos y externos;
- buscar la negociación y el consenso;
- adecuarse al mundo futuro;
- crear estructuras flexibles (equipos de trabajo y estructuras matriciales);
- lograr la identificación de las personas con las tareas y la organización;
- etcétera

Para lograr estos cambios debería realizarse, como ya expresamos un cambio muy profundo y que conlleve alteraciones en muchas otras variables organizacionales;

A este nivel de cambio del sistema administrativo organizacional las adecuaciones de aspectos parciales serían muy limitadas. Es decir, la estrategia incrementa no sería la más adecuada.

Si el sistema básico continúa igual, las posibilidades del nuevo estilo de planeamiento, por ejemplo, serían por demás exiguas, ya que podría llevarse a cabo sólo en las áreas innovadoras pero no en las clásicas, que son la mayor parte desde el punto de vista estructural y económico.

#### 7. Certidumbre o incertidumbre contextual:

En cierto modo este tema ya ha sido planteado en el inmediato anterior. Interesa hacer aquí alguna ampliación.

Los clásicos no consideraban al contexto. Esa omisión fue producto de la situación en el momento en que elaboraron sus teorías. No había entonces dificultades para obtener insumos. Por lo tanto, el contexto no funcionaba como fuente de restricciones o de dependencia funcional. Todo lo que era producido se consumía o se vendía. Había entonces certidumbre contextual.

Los cambios que se dieron hacia la mitad del siglo crearon la necesidad de que las organizaciones se percataran de la existencia del contexto, ya que éste les generaba múltiples incertidumbres.

En adelante, ya no se dudaría de la existencia del contexto. Unos (Burns y Stalker, 29) estudiarían la relación que tiene como ambiente de la organización. Otros (Lawrence y Lorsch, 38) enfocarían la relación diferencial de los eventuales sub-ambientes con los sectores de la organización que los enfrentaban. Alguien (Hall, 31) se ocuparía de la relación entre la certidumbre o rutina ambiental y el grado de estructura organizacional.

Otros autores señalaron que las incertidumbres que le generaba el contexto a las organizaciones exigía la existencia de personas y mecanismos capaces de reducirlas. Estos aspectos pasaban a considerarse como críticos, tanto que en muchos casos estaba en juego



la propia supervivencia de la organización. De allí que se hablara de insumos y relaciones inter institucionales críticas para cada organización.

Las personas que por sus funciones, habilidades, conocimientos, relaciones, etcétera reducen incertidumbres cobran un poder considerable, encontramos entonces el poder del experto (32).

Emparentado con ello se empezó a plantear la heterogeneidad contextual (las partes que componen el contexto de la organización son muy variadas) y su dinamicidad (el contexto cambia). Señalándose que los contextos organizacionales varían según sus grados de heterogeneidad y dinamicidad. De hecho para los clásicos había muy poca diferenciación contextual y como veremos más adelante su variación era limitada.

No abundaremos en este punto porque hay literatura de administración de la educación que lo trata perfectamente (33). Salvo para señalar que esto tiene consecuencias en el planeamiento, que trataremos en el próximo punto.

Una cuestión vinculada a esta temática es el concepto de fronteras de la organización. Frontera sería lo que separa el adentro del afuera de la organización.

Los clásicos, como trabajaban con sistemas cerrados, suponían conocer el límite de la organización. Hoy por todo lo que se lleva ya expuesto existe acuerdo en que los límites son producto de convenciones o de ópticas a través de las cuales se los observa.

Podemos admitir que las fronteras están determinadas por los aspectos jurídicos, geográficos, económicos, edificios, etcétera, y esto es una convención.

Por otra parte, los distintos actores interesados pueden tener visiones distintas de esos límites. Es seguro que a medida que nos alejamos del núcleo central de la organización, comenzarán las dudas y las discrepancias respecto del adentro y del afuera. Por ejemplo, las escuelas «están» dentro de la organización. ¿Los alumnos, los padres de los alumnos; los empleadores futuros de esos alumnos, los municipios, las entidades vecinales; los sindicatos, lo están también?

Dicha determinación de un adentro y un afuera representa tener idea al menos de qué se planificará y de empezar a pensar con quién se va a planificar, problema que no tenían los partidarios de la teoría clásica.

Queremos plantear por último que las fronteras son móviles. La organización se expande o se contrae de acuerdo a una serie de circunstancias. En este sentido hay aspectos que hoy podrían estar afuera y luego adentro, y viceversa. Por lo que los límites del planeamiento también deberían ser móviles o dinámicos.

## 8. Planeamiento operacional o planeamiento estratégico:

Sintetizaremos lo ya expuesto en otro trabajo sobre los modelos de planeamiento (34). Para ello recurrimos a lo expresado por distintos autores que han tenido el mismo enfoque. En el primer cuadro presentamos lo expuesto por Roberto Martínez Nogueira (35), en el segundo lo detallado por Igor Ansoff, y en el tercero lo explicitado por López Araos (36).

Como se observa los tres esquemas son complementarios.

Los dos modelos no se excluyen el uno al otro. Constituyen un continuo que va de una mayor a una menor definición de los resultados deseados. Pero el proceso de planeación es el mismo en ambos: diagnóstico prioridades, pasos de acción, método de evaluación, etcétera.



abiertas, respectivamente. Para cada uno de esos casos prevalecerían los modelos tradicionales y en las otras los renovados. Hoy deben ser mucho más los primeros que los segundos.

Es factible que en el futuro se incrementen las orgánicas. En ésta situación, debieran utilizarse los dos tipos de planeamiento, según las características específicas de cada área/ya que la planeación por metas ha probado ser adecuada para áreas mecánicas y la direccional es mas apropiada para áreas orgánicas.

ESQUEMA DE MARTINEZ NOGUEIRA

MODELO DE ANSOFF.

MODELO DE LÓPEZ ARAOZ

#### 9. Organización rutinaria o no rutinaria:

Taylor supuso al formular sus principios organizativos enfrentarse con entidades de fabricación masiva. Es decir, producían una muy poca variedad de artículos lo que permitía realizar siempre las mismas operaciones y cada vez con mayor destreza por parte de los operarios. Esto ultimo se lograba a través de establecer muy claramente cuales eran las operaciones que debía llevar acabo, cada, uno de los ocupantes de los puestos de trabajo.

La tecnología utilizada era la cadena de montaje que requería una secuencia única para realizar las tareas y especificación es muy claras, respecto a suministros y productos. La consecuencia de este sistema productivo era la existencia de reglamentaciones y normas que prevenían al extremo qué debía hacer cada trabajador.

"Estos elementos convertían a la labor del trabajador en repetitiva y rutinaria"

Weber supuso (36) que los miembros de una organización burocrática trabajarían siempre según, reglas establecidas y no opondrían resistencia a las ordenes. Tales reglas o normas establecían secuencias. En un lenguaje más moderno, programaban decisiones (3.7). Esto significaba la existencia de procedimientos altamente rutinarios. Lo fundamental era que el hombre no se saliese de la rutina. Como ya dijimos que no tuviera discrecionalidad.

El esquema, tal vez, funcionaría eficientemente (independientemente de las consecuencias sobre el trabajador), si lo que hiciera la organización burocrática fuera siempre lo mismo y esto pudiese estar pautado claramente, Pero lo que ocurre en la realidad es muy distinto a esta última posibilidad, ya que, la normativa cobra una dimensión independientemente de lo que se realiza. Aparecen entonces las disfunciones de la burocracia.

Gouldner (38), teniendo en cuenta las disfuncionalidades del modelo weberiano, distinguió entre:

- Falsa burocracia:
  - Las reglas se establecen desde el exterior, y no son respetadas, o lo son sólo formalmente por todos los miembros de la organización.
  - No se sanciona el incumplimiento de las reglas, y la situación real es muy diferente de la prevista.
  - Esta organización corresponde bastante bien a la. imagen popular de la burocracia: Reglamentos totalmente ajenos a la realidad.
  - No es necesariamente mala, aunque sea poco, eficaz, por lo general.



● Burocracia representativa:

- Las reglas son establecidas por expertos, cuya autoridad es reconocida por todos los miembros de la organización.
- Tales reglas concuerdan con los sentimientos personales de los miembros y su respeto les procura una real satisfacción.
- Si alguien no las sigue, es solamente por negligencia o ignorancia.
- En términos generales, una organización de este tipo provoca sentimientos de solidaridad y una real actitud de participación.

● Burocracia punitiva:

- Las reglas son establecidas por un grupo para forzar a otro a obedecer.
- Los grupos enfrentados pueden ser muy diferentes entre sí.
- El incumplimiento de las reglas es considerado una infracción y es sancionado.
- Resulta una organización muy conflictiva, que suma tensión.
- Muy frecuentemente, se recurre a un sistema de autoridad basada en la jerarquía, más bien que en la pericia.

Es decir, se asocia la burocracia en todos los casos a la existencia de normas, y ésta a la rutina.

Perrow (39) vinculó la tecnología con la estructura. Las diferencias en la tecnología están dadas por la certidumbre, incertidumbre que generan los procesos productivos; Aquellas organizaciones que operan con materiales siempre iguales y con procesos muy conocidos son altamente rutinarias. En la situación inversa, son organizaciones no rutinarias.

Coexistencia de tecnologías rutinarias determina la existencia de estructuras centralizadas; coordinadas por plan, con escasa libertad para sus miembros, escasa interdependencia. Es decir, todas las características de una organización burocrática.

Mintzberg (16), en un trabajo profundo sobre estructura, identifica también a la «burocracia maquina» con la normalización del trabajo. Las organizaciones no son monolíticas sino segmentadas por la tecnología que manejan o por su relación con el contexto. De donde algunas partes de la organización realizan actividades rutinarias, mientras que otras desarrollan fundamentalmente tareas no rutinarias. Las estructuras organizativas, los procedimientos, los sistemas de control, etcétera, etcétera, son substancialmente distintos en uno y en otro caso.

Otro tanto ocurre con el planeamiento, que en un caso tendrá secuencias y metas claras, y en el otro sólo podrá ser direccional.

En el caso del MCE, algunos grupos de cultura innovadora (12) que desearían poner límite a la realización de «más de lo mismo» de algunas áreas e implementar el proceso productivo con especificidades y posibilidades de adecuación contextual. Pero éste objetivo no puede llevarse a cabo en un esquema organizativo burocrático rutinario.

Ello requiere de tecnologías no rutinarias, consecuentes procedimientos y estructuras no convencionales.

El problema del MCE es que existe una «cultura» que domina al resto, imponiéndole a quienes realizan actividades que deberían ser no rutinarias la estructura y los procedimientos y obligándola a ser obediente a una cultura rutinaria.



y la excelencia. Ellos han descubierto que cuando un proveedor de servicios se ve forzado a competir, trata de reducir sus costos, responde con presteza a las cambiantes demandas y se esfuerza más por satisfacer a sus clientes.

Otro principio es el del "gobierno impulsado por el cliente", es decir, la idea de organizar los servicios públicos a fin de satisfacer las necesidades del cliente, y no las de la burocracia. Con frecuencia la mejor forma de lograr esto consiste en entregar los recursos directamente a los clientes y dejar que ellos elijan a sus proveedores de servicios. Este método se usa en el caso de los vales para la vivienda y en las estampillas de alimentos para la gente de bajos ingresos. Se usó también con el fin de financiar la educación de los veteranos de la segunda guerra mundial, en lo que ha sido tal vez el programa social de más éxito en la historia de Estados Unidos. No obstante, en la mayoría de los casos, el dinero se entrega a los programas y éstos eligen a los proveedores de servicios que atenderán a los beneficiarios. Los veteranos son enviados, por lo tanto, a hospitales para veteranos de guerra; los beneficiarios de la previsión social son remitidos a los proveedores de capacitación y colocación en el empleo y a los solicitantes de vivienda pública se les asigna cierto tipo de apartamentos.

Cuando se da a los clientes la oportunidad de elegir a los proveedores de servicios y los primeros tienen información veraz sobre la calidad y el costo de cada proveedor se logran tres metas; los proveedores de servicios satisfacen las necesidades de los clientes, a fin de contar con su preferencia, los proveedores de servicios compiten, y eso los alienta a elevar su calidad y bajar sus costos y los clientes pueden escoger entre varios servicios, en lugar del tradicional modelo único para todo el mundo.

El último de nuestros principios que es la base de mucha de las recomendaciones claves que hemos hecho hasta aquí se refiere a la descentralización del gobierno. En él se reconoce que las instituciones centralizadas de principio a fin no son lo bastante flexibles para responder con prontitud a los cambios que surgen en la situación y en las necesidades de los clientes.

Si el presidente tiene entre sus prioridades hacer una revolución en el gobierno federal, su primera tarea será comunicar su visión al pueblo estadounidense. La segunda será trasmitirla también a los empleados federales, creando al mismo tiempo un sistema de personal que les permita a éstos poner en práctica dicha visión. Su tercera tarea será comunicar su visión al Congreso y convencer a los miembros del mismo de que es necesario crear un tipo de sistema de presupuesto capaz de infundirle vida a la visión. A juzgar por las primeras medidas tomadas en esos tres frentes, el gobierno de Clinton se ha propuesto revolucionar el modo de conducir los negocios en Washington.

"El gobierno no puede crear sectores competitivos, son las empresas las que deben hacerlo. El gobierno puede dar forma e influir en el contexto o en la estructura institucional en la que se mueven las empresas, así como en los insumos de los que dependen."

Michael Porter de su libro *Las ventajas Competitivas de las Naciones*.



## EL BIG BANG DEL ESTADO Y DE SUS ADMINISTRACIONES\*

Hervé Sérieyx

La presencia de un Consejo Superior "del caballo" ante el primer ministro, en los locales de Matignon ¿es esencial para *la salud de la República*? He ahí la cuestión *fundamental*. El Comité de Coordinación de la Documentación Administrativa ¿debe coexistir en el seno del mismo ministerio con la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos? En otros términos, la conservación y la multiplicación hasta el infinito de esos "artificios" que se duplican se agregan y sedimentan, y que no tienen otro objeto que el de recompensar con presidencias y de ocupar ociosos, ¿vuelven creíbles la voluntad de los gobiernos sucesivos de conducir la indispensable reforma del Estado? ¿Se puede verdaderamente escapar a las lógicas de Weber, de Parkinson y de Courteline a las enfermedades de la burocracia, al crecimiento autógeno de toda organización que se considera su propio fin, a la tiranía ridícula y terrible de "agentes" investidos de poderes de los cuales no tendrán que pagar los riesgos?

La mundialización de las economías, la constitución de grandes bloques económico-políticos y el advenimiento del "todo mercado" plantean en el mundo entero el problema de la evolución del Estado, de su rol y de su organización. Si el derrumbamiento de los países socialistas del Este y el fracaso del reaganismo han descalificado por igual a los defensores del "más Estado" y del "menos Estado", el "mejor Estado" está siempre a la búsqueda de contenido. Diferentes por su historia, por los principios que los cimientan y las amenazas que los acechan los Estados y las administraciones de países tan diversos como los Estados Unidos, Japón, Italia o Francia se plantean con un sentimiento de urgencia que se incrementa sin cesar el problema de su *aggiornamento*.

Como lo recordaba Denis Jeambar en un artículo sarcástico, <sup>1</sup> "el Estado privado de todo sostén ideológico, se ha depreciado sin por ello modificar un metabolismo que lo fue hipertrofiando. La paradoja está allí: nunca el Estado ha estado tan obeso y nunca ha sido tan ineficaz. Todas las curas de adelgazamiento que le han sido impuestas sólo han sido regímenes falsos, inclusive la descentralización, que ha consistido, finalmente, en reforzar el poder de los niveles locales de la organización estatal sin reducir su cuerpo central. La obesidad ha conducido a la impotencia. Al querer intervenir en todo, incluso en el campo del mercado, el Estado ha perdido lo esencial de su credibilidad. Sobre todo ha descuidado sus funciones primordiales, sus tareas inherentes (justicia, defensa, fiscalía, educación), en lo sucesivo todos sectores próximos al fracaso". Por cruel que ella sea, la carga no deja de ser pertinente. Al desviarse en otros campos que no eran los suyos, el Estado ha perdido los medios de su indispensable progreso allí donde su intervención es esencial e irremplazable. Sin magistrados para administrar justicia, policías para mantener el orden público, agentes de servicios fiscales para deducir impuestos y profesores para enseñar, la sociedad tiende a volverse anárquica", señala Raymond Soubie<sup>2</sup>. Pero aplastados por la carga misma de su propio ejército

\* Cap.8 del libro "El Big Bang de las Organizaciones" Hervé Sérieyx. Ed. Granica 1994.

1. Le Point 7 de febrero de 1991.

2. Raymond Soubie, Dieu est-il toujours français? (¿Dios sigue siendo francés?) B De Fallois, 1991.



(alrededor de cinco millones de funcionarios<sup>3</sup>), y por el peso financiero de funciones que no ha dejado de agrandar el Estado se revela incapaz de liberar los márgenes necesarios para la realización de reformas Urgentes en lo que se considera el nudo de su misión, asumir su rol específico. Y, sin embargo, la mala imagen de la justicia, dispersión y la confusión introducidas por la descentralización, la miseria de la función pública, la disminución de la calidad de ciertos servicios públicos y la mediocridad del Estado como accionario se han vuelto tan evidentes que poco a poco algo cambia. Si se sigue a Hubert Reeves cuando dice: "La ciencia no consiste en saber sino en investigar", la modernización del Estado es ciertamente una ciencia puesto que si bien se sabe poco, se investiga mucho. Desde hace cinco años se multiplican las reflexiones y las iniciativas para acelerar evoluciones excesivamente lentas en comparación con un mundo que gira a toda velocidad. La sociedad civil en particular gracias al Instituto de la empresa y a sus bases sobre la modernización del Estado y el Estado mismo a través de sucesivas campañas de reformas se movilizan para rechazar el antiguo orden, cada vez más inadecuado, "en estado de sobrefusión" y portador de disfunciones cada vez más costosas e insoportables.

### EL CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN: LAS RAZONES DE UN CAMBIO DE VELOCIDAD

Fustigada por la directiva Rocard del 23 de febrero de 1989 relativa a la renovación del servicio público, la Administración francesa empieza a recuperarse. El observador imparcial debe reconocerlo los signos alentadores registrados por el informe de Charette en 1988 sobre la innovación administrativa para Equipamiento o para Defensa, se multiplican en todo el sector público y los pequeños focos locales se están propagando. Los últimos seminarios gubernamentales han hecho el impresionante diagnóstico de un agjionamento por haberse incubado largo tiempo solo es sorprendente en sus nuevas manifestaciones en los puestos policiales, en el interior e incluso en la educación nacional o en los hospitales.

Las razones de estas aceleraciones del cambio son bien conocidas: la Administración francesa, como la de todos los países desarrollados, evoluciona cada vez más rápido porque no tiene elección y seis razones la impulsan:

- Una razón internacional: Hemos pasado de un universo cerrado y dirigista a un universo abierto y competitivo. La mundialización de los intercambios ubica a los Estados y su aparato público en situación de competencia a la medida de los grandes bloques económicos. La mutación interna de la Administración es una condición de competitividad para la nación. Además, a medida que nos acercamos a 1993 y que nos ubicamos en la dinámica de Maastricht, nuestras decisiones públicas están cada vez más sometidas a la apreciación del juez colectivo.
- Una razón económica; El estado debe adaptarse para acompañar o adelantarse a los cambios de la sociedad francesa. También, cuando se quiere unir desarrollo económico y justicia social en un entorno mundial cada vez más competitivo, las misiones de interés general como el RMI se multiplican. Ahora bien, no es posible acrecentar más los recursos disponibles para financiar dichas misiones, cuando es necesario hacer algo mejor con la misma suma, hay que lograrlo de otra manera.

3. Funcionarios de administración central: 2.700.000 personas, funcionarios de administraciones territoriales: 1.200.000 personas, personal de los hospitales y cajas de seguridad social: 1.100.000 personas.



- Una razón tecnológica: No vale la pena inventar la informática, que nos permite vivir en red, si las organizaciones administrativas continúan funcionando según la lógica burocrática. Esto se vuelve incluso trágico ya que el Big Brother corre el riesgo de ser fortalecido, lo que paradójicamente solo podrá acrecentar su ineficacia. En una oficina, mi poder proviene de la información que yo retengo; en la red, se funda sobre la información que doy. La informática sólo puede incrementar la eficacia de la gestión si la burocracia cede el lugar a la responsabilidad.
- Una razón sociológica: Los ciudadanos tienen nuevas exigencias; los usuarios, una exigencia de calidad; los funcionarios, una exigencia de consideración, la reivindicación de un trabajo y de una carrera que puedan motivarlos.
- Una razón de urgencia: Un número creciente de altos funcionarios entre los cuales están los mejores formados y los más competentes abandonan el barco, para poder al mismo tiempo asumir responsabilidades positivas y no estériles, para ganarse mejor la vida y evadirse del juego de presiones consideradas como irrisorias e insoportables.
- Una razón de principio; El fracaso del colectivismo ha suprimido los términos de la alternativa. Sólo queda el sistema llamado liberal. Pero, abandonado a sus propias leyes, el liberalismo salvaje engendra la escalada del "todo por el dinero", de la violencia, del mundo mafioso, de la nueva pobreza y de todas sus secuelas. "Toda sociedad tiene la basura que merece", escribía Georges Duhamel. El liberalismo salvaje produce una sociedad de salvajes que, poco a poco, coarta hasta la libertad misma. Para que pueda durar el modelo liberal, el único que nos queda, es vital que el estado sepa protegerlo contra sus propios excesos, lo regule insuflándose permanentemente sentido, equidad, moral: es el Estado quien debe garantizar la ética de la sociedad liberal. Pero sí el big bang de las empresas ha sabido abrirlas a una reflexión ética que las persuade de situar su eficacia en la duración, el big bang del Estado lo conducirá a mejorar su eficacia para asegurar su misión ética. El desafío de las sociedades liberales para los años 90, lanzado a sus empresas, si algunas se hunden, otras las reemplazan, es menor que el dirigido al Estado: ¿sabrá éste asumir con una eficacia y un discernimiento incrementados esta indispensable función de regulación ética, esencial para la supervivencia del sistema?

## CARACTERES ESPECÍFICOS DEL INMOVILISMO ADMINISTRATIVO

El carácter específico de las relaciones es:

Es normal: cuanto más pierde terreno el sindicalismo en el sector privado donde el empleo está amenazado, más busca consolidarse en el sector público donde el empleo es asegurado, si no garantizado, por los funcionarios. Si bien la desindustrialización creciente del sector privado constituye un factor inquietante es sobre todo signo de subdesarrollo socioeconómico, la rigidez manifiesta de ciertos sindicatos del sector público, frente a evoluciones indispensables y a menudo fecundas, puede revelarse aún más catastrófica. Tan grande organización no podrá sin embargo evolucionar de manera durable a pesar o en contra de algunos de sus protagonistas.

El carácter específico de los ritmos de cambio

Al comprobar que las sucesivas reformas no hacen más que solidificar el sistema, el político ha promovido otro abordaje, no ya a partir del sistema sino a partir de cada protagonista: ¿y si se fuera conduciendo a cada protagonista para cambiar de comportamiento, para



Redescubrir su misión de servicio público, para comunicarse mejor? Se podría quizá ver como el sistema evoluciona desde el interior (deformarlo para recomponerlo de manera diferente) Es todo el sentido de la directiva Rocard de febrero de 1989. Que los comportamientos cambien, y seguirán las estructuras.

Pero midamos nuestras esperanzas. Se pedirá a los agentes un mayor esfuerzo de compromiso, de autonomía y de iniciativa, y esto en plazos muy breves. Pero el ritmo de evolución de las estructuras y de los sistemas de gestión corre el riesgo de ser mucho menos rápido, las dos velocidades de cambio, dirían los físicos, no tienen la misma constante de tiempo. ¿Se podrá mantener mucho tiempo el dinamismo de mujeres y hombres invitados a aportar sus ideas, sus innovaciones, su capacidad para escuchar y para proponer si se continúa dirigiéndolos reenumerándolos, cambiándolos y promoviendo con las reglas del antiguo sistema, en el que se comprueba solamente su tiempo su competencia técnica y su obediencia?

El carácter específico  
de las presiones presupuestarias

Así como lo ha mostrado el informe, las reglas de la contabilidad pública y del presupuesto anual pueden bloquear las políticas de inversión a largo término, y a veces corren el riesgo de esterilizar las capacidades de iniciativa de los responsables de los servicios exteriores (como una dirección departamental del Equipamiento). Felizmente al generalizar progresivamente los presupuestos globales y al suscitar centros de responsabilidad que pueden, lentamente, emanciparse de esas presiones, la directiva Rocard de 1989 favorece una evolución estructural de gran envergadura.

Los presupuestos de la Administración son, tradicionalmente, concebidos con fines prefijados. Cada suma de dinero esta afectada a su empleo específico: el presupuesto "papelería" no puede ser empleado para otro uso. A fin de año, se comprara entonces la papelería de la cual no se tiene ninguna necesidad para estar seguros de conservar una línea presupuestaria igual al año siguiente. El presupuesto global consiste en dotar a una entidad organizativa de un presupuesto cuyo responsable puede dar el empleo que desee sin que cada franco sea afectado a un uso particular. De esta manera permite a los servicios interesados pasar de una lógica de gasto a una lógica de gestión.

El carácter específico de las finalidades

La empresa privada debe obligatoriamente liberar márgenes para remunerar su capital, financiar su desarrollo, aumentar los salarios de su personal y obtener su fidelidad. La mayoría de las herramientas manageriales contribuyen a esta finalidad, para la cual por otra parte han sido concebidas. El beneficio no es la única finalidad de la empresa privada, pero es esencial ya que garantiza su supervivencia. Transferir tal cual están las herramientas del management privado en el universo de la Administración es correr el riesgo de pervertir incluso de olvidar las finalidades específicas de la función pública, en particular el servicio del interés general y la igualdad de trato para todos. Incluso es necesario señalar esta paradoja que recuerdan Christian Stoffaes y Pierre Romestan en el informe de su grupo de trabajo sobre el papel de las herramientas de gestión para la modernización del Estado<sup>5</sup> "Las relaciones entre las organizaciones públicas y privadas y sus clientes, todavía a menudo llamados usuarios están marcadas por una paradoja lo privado al encontrar en sí mismo su finalidad, la ganancia, se



encuentra obligado a preocuparse ante todo por sus clientes: lo público, al hallar en su misión de servicio su legitimidad, tiene tendencia a interesarse primeramente por sí mismo.

#### El carácter específico de la organización

Oprimida por todas partes por la multiplicidad de los cuerpos y la rigidez del estatuto de la función pública, la Administración es por naturaleza poco apta para poner en marcha procesos de calidad total. En efecto, la instalación de tales procesos supone relaciones internas fluidas, un funcionamiento transversal, relaciones "clientes-proveedores" instauradas entre todos los protagonistas, todos los servicios, todas las direcciones y gestiones en resumen, rigurosamente lo contrario de lo que preside al espíritu de cuerpo, de escala jerárquica, de territorio. Por estructura interna, cada gestión empresaria tiene tendencia a estar principalmente al servicio de ella misma, y cada dirección o subdirección en su seno tiene el mismo tropismo.

#### El carácter específico del sistema de pilotaje

En el régimen democrático, la función estratégica de una gestión pertenece al nivel político (el gobierno, los ministros). Esta originalidad propia de la estructura no frena en sí la evolución; es su perversión la que confisca el poder estratégico para liberarlo a los despachos ministeriales, a algunos cuerpos del Estado o a la única gestión de Finanzas.

#### TALENTOS A HACER VALER

Quien viene de los caminos de la empresa y se aventura en los de la Administración se maravilla con frecuencia de la rara calidad intelectual de aquellos que allí encuentra: gestores civiles corteses y cultos, inspectores de finanzas discretos, y sutiles, hábiles analistas, decididamente existe inteligencia en revender en aquel mundo, mejor aún, un real cuidado del bien público reside en muchos de esos responsables, aunque a veces se trata más de una *sed* de buena conciencia, incluso de un menos precio del mundo comercial, que del deseo profundo de mejorar concreta y cotidianamente, la vida colectiva.

Tantos talentos para tan mediocres performances: ¿sería la Administración una máquina de triturar ideas, de matar iniciativas, de descerebrar mentes, de paralizar voluntades? Cómo explicar de otra manera la concomitancia de tantos notables talentos y de resultados a menudo tan consternantes: plazos de pago a veces trágicos para los PME que han aceptado trabajar para el Estado, licitaciones de las cuales el feliz elegido fue seleccionado con anterioridad, recepción desastrosa en tantas oficinas públicas de las cuajés el ciudadano es sin embargo incluso de manera infinitesimal propietario vía sus impuestos, burócratas anónimos, procedimientos incomprensibles, esperas interminables (retrasos de varios meses en la entrega de salarios de los maestros transferidos), insoportable soberbia de tantos subalternos en los gabinetes ministeriales; pero sobre todo "costo real" considerable de los servicios prestados: la Educación nacional con su enorme presupuesto y su ejército pletórico ofrece en ese campo la caricatura de una organización que consume lo esencial de su energía en el mantenimiento de su propia supervivencia.

*Herve de Charette*, en el gobierno de Jacques Chirac, y Michel Rocard, cuando era primer ministro, se han inclinado ambos sobre este enigma. Y tanto el uno como el otro, aunque vienen de horizontes políticos diferentes, han llegado al mismo diagnóstico: sólo es posible poner buen orden en este embrollo llevando el aparato público a lograr algunos cambios esenciales.

Se trata de pasar:

-de una gestión centrada sobre su propio funcionamiento a una gestión centrada sobre una misión, y por consecuencia

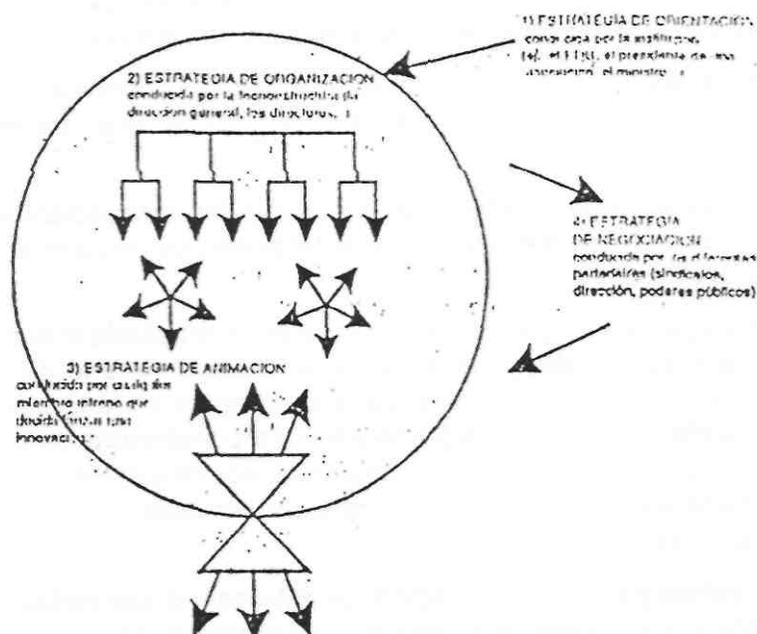
- de una gestión de procedimiento y de obediencia pasiva a otra de responsabilidad e iniciativa;
- de una gestión vertical (la pirámide jerárquica manda) a una gestión transversal en red, que vive relaciones de complementariedad "Clientes-Proveedores" entre departamentos, divisiones o servicios que se esfuerzan por ser solidarios más que por ignorarse inclusive por ser competitivos;
- de una gestión de gastos a una gestión de resultados;
- de funcionarios con autoridad a funcionarios-managers formados en la animación de equipos y en el ejercicio dinámico de la autonomía.

## ESTRATEGIAS PARA INICIAR EL CAMBIO

A grosso modo, la gestión llamada de la "renovación del servicio público" procura valientemente suscitar en el seno de la organización comportamientos más abiertos y más solidarios, aprovechar la descentralización para incitar a los servicios desconcentrados a recuperar en su seno competencias inútilmente detenidas por los servicios centrales, llevar a cada entidad administrativa a reencontrar el sentido de su misión a través de proyectos de servicio, hacer surgir nuevas actitudes instalando progresivamente la práctica de presupuestos globales y centros de responsabilidad y formando un número creciente de encargados en el management de personas.

Para describir las estrategias de cambio puestas en marcha, podemos ayudarnos con un modelo explicativo, el camino hacia la evolución de los grandes sistemas toma diversas vías

### RENOVACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: LAS CINCO ESTRATEGIAS DE CAMBIO





La *estrategia de orientación*: Es aquella que la institución, emplea para lanzar a la Administración hacia nuevas vías recomendándole funcionar de otra manera. La directiva Rocard de febrero de 1989 relativa a la renovación del servicio público ilustra bien esta manera de proceder. Un texto bien argumentado y constituido traza grandes pistas de evolución. Uno espera una suerte de puesta bajo tensión general de toda la Administración. De hecho esto habrá suscitado cierta movilización de pensamiento pero qué aparece rápidamente sin futuro si el discurso no es seguido de medidas que acompañen, de experiencias concretas, de signos sensibles manifestando que los que acompañen el cambio serán ascendidos y los que lo frenen pagarán el precio de su bloqueo.

*Una estrategia de organización*: Es aquella que cambia las reglas del juego. Se espera de esas reglas modificadas que engendren evoluciones de comportamiento. Es por ejemplo la instalación en las entidades llamadas "desconcentradas" (prefecturas, direcciones departamentales de equipamiento...) de presupuestos globales y de centros de responsabilidad. Estas modificaciones de las reglas enseñan nuevas actitudes, sentido de la optimización de los recursos, de la gestión financiera, de la inversión, de la economía... y el retiro a los escalafones centrales de poderes que éstas tenían tendencia a confiscar.

Tal estrategia produce sus efectos, pero no hay que olvidar el peso de los hábitos: agentes entrenados desde hace décadas en practicar la lógica del gasto no salen fácilmente de este tipo de rutina poco satisfactoria pero igualmente poco cansadora. Se destacan también en esta estrategia los esfuerzos de Jean Fierre Soisson y de Michel Delebarre para hacer evolucionar la ENA deslocalizándola o los IRA (Institutos Regionales de Administración) al modificar los programas, la pedagogía y el funcionamiento.

*Una estrategia de animación*: Consiste ya sea en lanzar innovaciones, experimentaciones localizadas en el centro del sistema, ya sea en valorizar y en organizar la fertilización híbrida de micro innovaciones espontáneas. Esta gestión apunta a hacer creíble el cambio del sistema, el cambio es posible puesto que aquí o allá el existe.

Es la estrategia utilizada por Hervé de Charette cuando, durante dos años, organizó la detección y la valorización de las innovaciones en el seno de la función pública.

Tal estrategia cuenta con el efecto de ejemplaridad y de contagio para que el cambio se propague. No carece de virtud, pero encuentra sus límites en dos tipos de riesgos:

— el riesgo de "babelización" la suma de innovaciones puntuales tiene pocas oportunidades, sin una voluntad de orientación venida desde arriba, de diseñar una nueva gestión coherente;

-el riesgo de la coartada: al multiplicar las innovaciones y las experimentaciones puntuales, se corre el riesgo de quedar exento de verdaderos combates contra verdaderas Bastillas.

*Estrategia de la negociación*: Consiste en contractualizar el cambio, en particular con el partenaire social, buscando incrementar el terreno de "lo aceptable para las dos partes". Es un enfoque realista y pragmático en una administración francesa muy sindicalizada. Su límite es precisamente el conservadurismo sindical, que al defender lo adquirido (y es comprensible), empequeñece muy rápidamente el campo del cambio. Es en parte la estrategia utilizada para hacer evolucionar el estatuto de correos y Telecomunicaciones.

*La estrategia de comunicación*: Cuenta con la capacidad de conmoción del "efecto imagen": hacer conocer al interior como al exterior del sistema innovaciones, experimen-



taciones, resultados felices, evoluciones positivas, puede modificar la imagen del sistema y por efecto inducido, el comportamiento de sus protagonistas.

Es el enfoque utilizado *por* Hervé de Charette, con sus diez "Encuentros regionales de la calidad y de la innovación" y *por* Michael Durafour con sus numerosas reuniones regionales sobre la renovación del servicio público. Esta estrategia, por interesante que sea, no puede bastarse a sí misma, supone naturalmente que haya algo para comunicar.

Está claro que ninguno de estos enfoques es suficiente para suscitar grandes cambios en el seno de una organización tan pesada como la Administración francesa, es *la* combinación de todas estas gestiones lo que permite evoluciones duraderas. Las estrategias de cambio puestas en marcha en Equipamiento como en Correos y Telecomunicaciones confirman esta observación.

Estas estrategias se esfuerzan en utilizar de manera dinámica factores desencadenantes *tales* como:

- La descentralización (Ej. Equipamiento)
- Los efectos de la competencia (EP Correo)
- La opinión pública y la exigencia creciente del usuario (Ej. la Policía),
- Los temas anexos (Ej. el tema de la calidad),
- las novedades tecnológicas (Ej. la de la información).

Ellas suponen la existencia de líderes de cambio, que no son producidos espontánea-mente por la Administración misma.

Utilizan toda una gama de herramientas de management como el proyecto de servicio, las herramientas de la calidad total, las herramientas de evaluación, en particular para evaluar la pertinencia de nuevas políticas sociales como el RMI.

La puesta en marcha de estas estrategias depende del carácter específico de cada gestión.

- *El tamaño*, la Educación nacional no tiene evidentemente las mismas ventajas que la Secretaría de Estado para la juventud y los Deportes. Su tamaño es en si, una desventaja que le impide grandes evoluciones. Sin embargo el Correo, que alcanza un gran tamaño, inicia un cambio de fondo.
- *La naturaleza soberana de la misión*: las administraciones soberanas experimentan cada vez más dificultades en cuestionar sus organizaciones, poco sensibles a las presiones exteriores (escasa competencia). Frecuentemente parecen comportarse como si la nobleza de su misión los dispensara de plantearse cuestiones subalternas de organiza-ción. Es, efectivamente, el caso de la Justicia o de Asuntos Extranjeros. Sin embargo el Ministerio del Interior, el mismo encargado de misiones soberanas, ha sabido con rigor y modestia afrontar el problema de su cambio, de su reorganización y de la evolución de los comportamientos (ej. dirección de la Policía; prefecturas).
- *El tecnicismo de la Administración*: las administraciones técnicas (ej Equipamiento, Telecomunicaciones) parecen abordar el cambio con más facilidad que las administraciones de contenido político (ej. Asuntos Sociales y Solidaridad).



## CAMBIOS DEMASIADO TÍMIDOS Y DEMASIADO LENTOS

Seamos francos, todos estos cambios, por valientes que sean, son demasiado prudentes escasamente ambiciosos para estar a la altura de lo que está en juego, en materia de big bang, el Estado y la Administración francesa, conmovidos sin embargo por la poderosa, escalada de la CEE y las comunidades territoriales, y por la privatización de numerosas funciones, son aún petardos de carnaval. Las gestiones lanzadas tienen sus efectos, pero sus límites y sus riesgos son evidentes.

No se cuestionan seriamente las funciones

La recentralización de todas las energías y de todos los medios del Estado sobre la modernización de sus funciones soberanas no está siempre a la orden del día. Diplomacia, defensa, justicia, policía, presupuesto, fiscalía, salud, financiamiento de la asistencia y de la solidaridad hacia los más desprotegidos, definiciones y financiamiento de grandes equipamientos de infraestructuras deben disputar el dinero del estado no solo a empresas del sector público competitivo fácilmente privatizables, sino a una multiplicidad de servicios cuyo lugar en el sector público no es evidente como los Haras nacionales o la Imprenta nacional, a la enorme cantidad de "pequeñeces" que se supone deben administrar los registros inmobiliarios; defender la lengua francesa o la filatelia, y sobre todo a múltiples funciones que el sector público puede legítimamente desear conservar pero que concesiones del servicio público o la práctica del arrendamiento permitirían delegar en el sector privado para asegurar la mejor gestión económica. Utilizada para la distribución del agua o la administración de carreteras, este enfoque podría aliviar al Estado en otros campos como el de la cobertura de riesgos sociales o el de la educación, el que delega conservando el control de las delegaciones.

Como la regla es cada vez menos clara, se multiplican los reglamentos

En un informe reciente<sup>6</sup>, el Consejo de Estado recuerda que actualmente se aplican en Francia 7.500 leyes, 82.000 decretos y 20.000 reglamentos comunales, que a causa de esta inflación fenomenal de disposiciones que ningún ciudadano puede conocer en totalidad aunque se supone que nadie ignora la ley - "el derecho ya no aparece como una protección sino como una amenaza". Esta locura de la máquina de producir disposiciones demuestra cierto hartazgo del derecho, que acarrea para los ciudadanos una legibilidad cada vez menor de sus derechos y de sus deberes, la cual suscita a su vez un refuerzo del aparato reglamentario. Cuanto menos clara y conocida es la regla común, más se está tentado de multiplicar los reglamentos. Alain Bienaymé, en su informe<sup>7</sup> sobre la recentralización de las misiones y de los medios del Estado, señala también esta derivación: "Entre una sociedad que evoluciona en cierto desorden espontáneo y el derecho que rige las relaciones fundamentales de sus miembros esforzándose para hacer prevalecer un orden estable los lazos son inevitablemente complejos. Las instituciones públicas que se encuentran en el origen del reglamento ya no saben muy bien si se hallan en la retaguardia o en la vanguardia de la evolución de la sociedad y dan prueba de una actividad reglamentaria desbordante. La educación nacional, por ejemplo, estaba regida por un compendio de disposiciones de 6.000 páginas hace diez años y produce actualmente más de 20.000 páginas por año en el Boletín Oficial.

6. Informe Braibaut- Jurgensen, 1992



La Administración se esfuerza en evolucionar, pero de manera endógena

La Administración permanece cerrada, hay escasa apertura. La mayoría de las pasarelas entre lo público y lo privado son en sentido único. No obstante el clima en el sector público esta confinado, las ideas se renuevan poco, la creatividad organizacional es excesivamente pobre.

Sorteando las Bastillas

La "renovación del servicio público" tiene numerosas virtudes. En particular la de no afrontar de lleno a las Bastillas que bloquean, la Administración, -el encarcelamiento, que le impone grilletes y cadenas, la multiplicidad de cuerpos, el excesivo peso del presupuesto, un sindicalismo corporativo, la intangibilidad del estatuto de la función pública, etcétera.

El enfoque es interesante porque sorteaba obstáculos que de frente serían infranqueables. El inconveniente es que naturalmente, las Bastillas permanecen en el lugar y uno puede preguntarse si la táctica de Jericho que consiste en efectuar varias veces la vuelta permitirá un día abatirlas.

Se percibe, en el seno de la Administración misma, un profundo escepticismo ante todas estas gestiones que, anunciadas por Jean Le Garrec, ampliadas por Hervé de Charette, institucionalizadas por Michel Rocard, cuentan con evoluciones de comportamiento para quebrantar estructura de las que al mismo tiempo se sabe que su existencia, bloquea todo cambio viendo estos comportamientos

La inadaptación  
de las grandes formaciones administrativas

Ateniéndose solamente a la ENA o a los Institutos Regionales de Administración (IRA), se puede afirmar, sin desestimarlos progresos de su pedagogía, que estas formaciones están lejos de preparar a los protagonistas de una nueva Administración; sólo sería en razón de la importancia del promedio, lo que determina, ampliamente las carreras y lo que transforma el tiempo de escolaridad en una batalla en la que cada uno para sí mismo lo pone por encima del interés colectivo". Los cambios a pesar de todo están trabajando en este campo (más



### 3.1. En materia de investigación

Es preciso realizar estudios adicionales sobre procesos de transformación de la organización y de la gestión de acciones educativas. En particular:

- los determinantes de los diseños de las políticas de transformación, identificando las racionalidades operantes y sus Consecuencias en la elección de estrategias e instrumentos.
- los procesos de implementación, considerando los obstáculos oportunidades enfrentadas encada uno de los niveles del sistema, los comportamientos de los actores relevantes y las incertidumbres generadas.
- las estrategias alternativas para introducir una mayor eficiencia y equidad en el sistema, contrastando aquellas fundadas en los cambios de estructura (transferencia entre niveles de gobierno), *con* las centradas en el financiamiento (subsidios a escuelas, financiamiento compartido, etc.), con el perfeccionamiento de los recursos humanos o con modalidades de participación social.
- las consecuencias de distintos modelos de gestión escolar sobre la eficiencia y la equidad, procurando contrastar modelos a nivel de escuela y controlando variables contextuales.

### 3.2. En materia de desarrollo de instrumentos

Parece recomendable avanzar en el desarrollo de instrumentos que faciliten la modernización de la organización y de la gestión escolar. En particular:

- instrumentos para la evaluación del contexto, para la identificación de actores relevantes y para la planificación consensuada que puedan ser utilizados en todos los niveles del sistema con resultados agregables.
- instrumentos que permitan la gestión educativa descentralizada con homogeneidad de información para realizar seguimientos, contestaciones interinstitucionales y evaluaciones,
- indicadores que permitan establecer la eficiencia en el uso de los recursos al mismo tiempo que *considerar* la *calidad* y la equidad de las prestaciones educativas,
- herramientas para articular la acción educativa con la acción social desplegada a nivel de la escuela de manera que permitan su seguimiento y evaluación,
- modelos de gestión adecuados a diversas circunstancias y situaciones para transferirlos al nivel de escuelas.

### 3.3. En materia de capacitación para la gestión

Pareciera necesario avanzar en la conversión de los instrumentos anteriores en material que pueda ser utilizado para la formación y perfeccionamiento de personal de administración escolar y docentes. Además, la labor de capacitación debería contemplar, junto a los aspectos convencionales de gestión, los siguientes:

- prácticas de análisis contextual y de diagnóstico de orientaciones y capacidades de los actores sociales.



- comprensión de la realidad organizativa, social y política de la comunidad en que se desarrolla la actividad escolar.

#### 3.4. En materia de fortalecimiento institucional

El nuevo modelo de gestión descentralizado requiere una atención especial a aquellos niveles y escuelas con mayores carencias. Esto supone que debe existir algún ámbito con capacidad para:

- diagnosticar esas carencias y formular programas de recuperación
- emprender acciones de fortalecimiento (capacitación, infraestructura, apoyo docente, auxilio a la gestión),
- brindar financiamiento específico con esos propósitos.

#### 4. Consideración final

Así como la cristalización del modelo que se quiere superar es el resultado de muchas décadas, con prácticas que se fueron legitimando y consolidando, con actores que aprendieron a adecuar su comportamiento a la lógica a que obedecía su diseño y con inercias burocráticas que contribuyeron a su rigidización, un nuevo modelo sólo podrá establecerse en semejante perspectiva temporal de largo plazo.

No obstante, esos plazos pueden acortarse a través de la multiplicación de esfuerzos y experiencias, por medio del intercambio del aprendizaje y haciendo uso de todas las capacidades analíticas disponibles para ir superando los problemas que enfrenta su implementación. Las tareas pendientes que fueron señaladas deben interpretarse, entonces como partes de un proceso que debe ser monitoreado sistemáticamente, al que deben sumarse aliados y al que hay que alimentar sistemáticamente con nuevos instrumentos y conocimientos.



## ARQUITECTURA DE LA ORGANIZACIÓN: UNA METÁFORA DE CAMBIO<sup>1</sup>

David A. Nadler

En los años 90 son cada vez mayores las presiones que deben soportar las corporaciones, y las condiciones que permiten alcanzar el éxito se tornan cada vez más esquivas. Los días en que las firmas norteamericanas dominaban el mercado fácilmente han pesado, y las nuevas condiciones requieren que, los directivos utilicen todas las tácticas posibles para crear y mantener organizaciones eficientes. Por este motivo se han hecho necesario concebir nuevas arquitecturas de organización.

### Orígenes de la presión

¿Cuáles son las causas que han originado esta nueva situación? Varias fuerzas surgidas durante los 80 parecen haber contribuido a generar la (ver cuadro 1). Primero, los cambios tecnológicos han seguido acelerándose. Esto ha *producido* transformaciones importantes variando las condiciones, críticas para mantener una ventaja competitiva, otorgando mayor importancia a la velocidad de producción y comercialización. Segundo, la competencia se ha *intensificado*. Cada año son menos las industrias señaladas como monopolísticas y la competencia es mucho menos leal que en el pasado. Tercero, existe un exceso de producción a nivel mundial. Exceptuando tal vez los productos básicos, existen más proveedores que consumidores capaces de comprar. El mundialismo se ha hecho realidad. Ahora las compañías compiten en mercados mundiales contra competidores de todo el mundo. Esto hace que sea imposible pensaren mercados puramente domésticos con rivales conocidos. Cuarto, como consecuencia de las cuatro fuerzas anteriores, se amplía la gama de alternativas y aumentan las expectativas de los clientes.

Quinto, la competencia económica se ha convertido en la dinámica primordial del mundo. Por este motivo los gobiernos han debido involucrarse obligatoriamente en el éxito de sus respectivas industrias, volviéndose participantes activos en el mundo mercantil y apoyando a la compañía mediante políticas industriales nacionales, ya sea explícita o implícita. Sexto, ha medida que se incrementa la propiedad institucional concentrada de las corporaciones (en contraposición a las repartidas propiedades individuales), los propietarios se están tomando más combativos respecto a sus intereses. Cada vez muestran más afán por participar en las decisiones claves de la organización.

Finalmente nunca antes el personal había dado cabida a tantas mujeres y minorías raciales. Al mismo tiempo, los problemas en el sistema educativo hacen que estas personas sean menos aptas para desempeñarse en puestos que cada vez son más exigentes.



Cuadro 1: Fuerzas que contribuyen a aumentar la presión  
sobre las organizaciones

Fuerza	Componente del cambio
Tecnología	La rapidez con que ocurren los cambios constituye una amenaza para los puestos y las inversiones
Competencia	Cada vez hay más competidores eficaces en las principales industrias.
Exceso de producción	La capacidad para proveer muchos productos y servicios excede la demanda.
Mundialismo	Ahora la competencia se lleva a cabo a nivel internacional.
Expectativas de los clientes	Al ampliarse la gama de alternativas, los clientes se tornan más exigentes.
Participación del gobierno	Los gobiernos han adoptado una posición más activa apoyando las industrias de sus respectivos países.
Propiedad	Al cambiar los modelos de propiedad corporativa se manifiestan con más fuerza los requisitos de los dueños.
Dinámica del personal	Los cambios en la estructura social están creando un potencial de mano de obra muy diferente al que había en el pasado.

Cada una de estas fuerzas significa un desafío considerable para la creación y conducción de organizaciones efectivas. No obstante, lo más inquietante es el hecho de que muchas compañías están experimentando varias de estas fuerzas al mismo tiempo y en consecuencia la gestación de cambio se ha convertido en una cuestión vital.

#### Respuestas a las presiones

Las compañías que sobrevivan serán aquellas capaces de responder, a estos desafíos, las que logren anticiparse a los cambios y elaboren sus estrategias; Esto otorga mayor importancia a ciertas cualidades de las organizaciones, en particular la flexibilidad, la capacidad de respuesta, la resolución y la velocidad.



Las organizaciones pueden acentuar su flexibilidad y su facultad para anticiparse a los cambios de muchas maneras. Evidentemente, resulta más sencillo enfrentar los desafíos cuando se han desarrollado los recursos esenciales (financieros, tecnológicos, Humanos, etcétera). No obstante, el modo en que una empresa organiza sus esfuerzos puede significar una tremenda ventaja competitiva, particularmente en épocas donde lo más importante es la flexibilidad, el poder de adaptación y el manejo de los cambios. Cuando hablamos de "organización" nos estamos refiriendo a los diversos sistemas, estructuras, procesos de conducción, tecnologías, estrategias, etcétera, que constituyen "el "modus operandi" de la firma. El término que hemos empleado para abarcar todos estos elementos es arquitectura de la organización.

### Arquitectura de la organización

Cuando los directivos hablan de la organización, suelen considerar los elementos de diseño o los sistemas que crean para ejecutar estrategias. En los últimos años, al trabajar en complejos problemas que afectan a las organizaciones, muchos de nosotros hemos dejado de lado los detalles estructurales para consagrarnos a un concepto más amplio llamado arquitectura de la organización. Con este terminemos referimos a una visión mucho más global de los sistemas sociales y laborales que constituyen una corporación grande y compleja. Por consiguiente "arquitectura" incluye la estructura formal, el diseño de las prácticas laborales y la naturaleza de la organización informal, así como los procesos de selección, socialización y perfeccionamiento de personas.

Lo que resulta evidente es que la arquitectura de la organización puede brindar una ventaja competitiva ya que motiva, facilita o permite que individuos o grupos interactúen mejor con los clientes; con el trabajo y entre ellos. A medida que ganen igualdad de acceso al capital y a la tecnología, las compañías más competitivas serán aquellas que aprovechen mejor los esfuerzos de sus miembros. Lo que también se ha vuelto, evidente es que probablemente, varias de nuestras premisas sobre la arquitectura de la organización ya no tengan validez, y las compañías estén buscando nuevas arquitecturas que se adapten a los cambios.

Las fuerzas que están causando la búsqueda de nuevas estructuras son bastante evidentes, un aumento de la competencia, grandes cambios sociales y tecnológicos, una creciente participación del gobierno en los asuntos económicos y la evolución de los mercados internacionales. Y tal vez más importante aún la velocidad de los cambios está en aumento. Por lo tanto, las organizaciones deben incrementar su capacidad para enfrentar la incertidumbre.

Este cambio presenta algunos desafíos muy específicos, en particular para las organizaciones grandes y complejas. La competencia ha hecho que las compañías se vean obligadas a disminuir sus costes internos, tanto en tiempo como en dinero."La calidad exigida por los clientes hace que las empresas reconozcan la necesidad de motivar a los empleados otorgando un mayor sentido a sus trabajos. La necesidad de innovar ha hecho que muchas organizaciones decidan otorgar un mayor grado de responsabilidad a su personal. Ante la internacionalización de la economía, las corporaciones deben tornarse verdaderamente competitivas ampliando su radio de acción.

Posiblemente, la mayor influencia ejercida sobre la arquitectura y el diseño de las organizaciones sea la evolución de la tecnología de la información. Casi todas las teorías modernas otorgan especial importancia al tratamiento de la información, al modo en que ésta se desplaza entre individuos y grupos de la organización para coordinar sus actividades laborales. El sistema mas común para tratarla información es la jerarquía, mediante la cual las distintas unidades de trabajo establecen relaciones a sucesivos niveles de control directivo.



La tecnología de la información ha comenzado a revolucionar el diseño de las organizaciones proporcionando alternativas a la jerarquía como método de coordinación. Los sistemas de información, las arquitecturas comunes y las bases de datos compartidas facilitan la coordinación sin necesidad de ejercer un control jerárquico, permitiendo la creación de unidades autónomas vinculadas entre sí por la información. El gran potencial de esta nueva

¿Qué formas de organizaciones veremos en el futuro? Aunque resulta difícil y tal vez arriesgado predecirlo, es posible identificar algunas de las formas arquitectónicas y características que habrán de venir:

*Equipos de trabajos autónomos.* Los equipos autodirigidos, responsables de un trabajo completo o del segmento entero de un proceso laboral, se volverán más frecuentes. Estos equipos se ocupan de su propia supervisión, y en muchos casos están autorizados a asumir la responsabilidad de sus propios procesos y resultados. Los equipos de trabajo autónomos han sido empleados que frecuencia en las fábricas, pero comenzarán, a ser más generalizados primero en las etapas productivas y luego en los trabajos especializados.

Sistemas laborales de alta rendimiento. Este es un termino que describe un diseño de organización donde se subraya la integración de los sistemas laborales sociales y técnicos, empleando a la vez instrumentos tecnológicos (sistemas o instrumentos especializados) y recursos humanas de avanzada (equipos de trabajo autónomos, diseños laborales especiales jerarquías). En general esta clase de diseños van más allá del grupo de trabajo específico y abarcan otros elementos como la naturaleza de las jerarquías, los sistemas de retribución (con frecuencia participación en las ganancias) y los símbolos (igualitarios).

Nuevamente, aunque las industrias han sido pioneras en sistemas laborales de alto rendimiento, su uso habrá de extenderse a otros ámbitos. *Alianzas y joint venture.* Un numero creciente de compañías descubrirán que no pueden hacerlo solas. Reconocerán la necesidad de concentrar sus recursos y capacidades especiales en aquellas áreas donde poseen una ventaja competitiva, dejando a otros las tareas que pueden realizarse mejor afuera. Esto conducirá a la formación de alianzas y empresas conjuntas que sabrán aprovechar los atributos particulares de cada integrante. Estos convenios se convertirán en una característica normal en el diseño de las organizaciones. Las empresas conjuntas exitosas tendrán la capacidad de realizar un aprendizaje con estos acuerdos, y no simplemente de lograr un beneficio acorto plazo. Hasta la fecha, las compañías japonesas y europeas han superado a las norteamericanas en su capacidad para aprender, adquirir tecnología y ganar experiencia como consecuencia de su participación en empresas conjuntas.

*Satélites.* Al liberar la creatividad humana tratando de promover los cambios, muchas corporaciones se encontrarán con más oportunidades de las que pueden enfrentar por razones de tiempo, atención y capital. En lugar de perder, a los innovadores preferirán "apostar" a ellos en la creación de nuevas entidades, en las cuales la compañía madre retiene cierta participación de capital. Estos "satélites" pueden convertirse en empresas conjuntas, tornarse independientes o continuar asociadas con la compañía matriz, pero por lo general no acabarán como operaciones completamente integradas. Las compañías del futuro estarán rodeadas por muchos de estos satélites, manteniendo diversos grados de relación con el centro.



*Redes.* Aquellas compañías que se tornen particularmente expertas en enfrentar la incertidumbre se convertirán en una combinación de operaciones con un solo propietario, alianzas, empresas conjuntas, satélites y subsidiarias adquiridas. No serán Holdings, pero estarán enlazadas a través de acciones, personas, tecnología, recursos financieros y estilos operativos. Ejemplos de estas redes de organizaciones son Benetton en Europa y Corning, Inc en Estados Unidos.

*Organizaciones auto diseñadas.* A medida que se aceleren los cambios, las organizaciones necesitarán volver a ser diseñadas para responder a las nuevas condiciones. Por este motivo, se crearán mecanismos que les permitan aprender de sus éxitos y fracasos, reformándose de acuerdo con las innovaciones. Las organizaciones estarán en condiciones de crear equipos de diseñadores rápidamente, con la ayuda de la tecnología.

*-límites difusos.* Los límites que definen a las-organizaciones se tornarán menos claros. Los elementos arquitectónicos de empresas conjuntas, satélites y red contribuirán a esta confusión. No obstante, el factor principal será la tecnología. Cuando un cliente pueda conectarse a las redes e interactuar con las herramientas de la organización, cuando participe en los procesos de diseños y desarrollo de los productos, se tornará menos claro quién está adentro y quién afuera. Los mecanismos que se perfeccionen para manejarse con los límites difusos harán que las organizaciones estén en mejores condiciones para interactuar positivamente con el medio.

*Trabajo en equipo a nivel directivo.* Por último a medida que evolucionan todas estas nuevas formas, se producirá un cambio en la cúspide de la organización. La diversidad y la incertidumbre y las múltiples relaciones en juego impondrán mayor exigencia sobre los niveles directivos. Aunque las instituciones seguirán necesitando la figura del director ejecutivo (*chief executive officer* o CEP) habrá menos que cuenten con un solo director operativo (*chief operating officer*, o COO). En lugar de ello, en la conducción de las organizaciones surgirán las estructuras en equipo y tanto el intelecto colectivo como las acciones conjuntas se tomarán más evidentes.

Estos ocho elementos arquitectónicos no constituyen una lista completa. Por definición resulta difícil predecir las respuestas de las organizaciones a un aumento de la incertidumbre; no obstante, es probable que nos encontremos con estas características: Las compañías que se muestren creativas al diseñar nuevas arquitecturas de organización obtendrán una ventaja significativa en esta nueva era de cambios.



## LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO.

Por David Osborne\*

*Las empresas se esfuerzan por elevar la productividad cada año. ¿Por qué no habría de hacer lo mismo el gobierno?*

EL GOBIERNO es virtualmente el único sector de la sociedad de Estados Unidos que no se ha visto aun en la necesidad de volver a inventarse a si mismo para entrar en la era de la información. Los líderes de la *empresa* han dedicado la última década a *descentralizar* la autoridad, dar poder a sus empleados, concentrarse en la calidad y acercarse más a sus clientes. En cambio el gobierno ha seguido siendo el mismo, en términos generales lento, centralizado y burocrático.

El modelo de gobierno que nos legó, la era industrial logró grandes cosas en su época, pero ya no es eficaz. Con sus monopolios, su gran preocupación por las reglas y reglamentos, y sus cadenas de mando de tipo jerárquico, ya no es capaz de seguir el ritmo de rápido cambio e intensa competencia que en nuestra vida actual tan rica en información, se percibe en la sociedad y la economía. El gobierno federal está al borde de la parálisis. Se enfrenta a muchas de las mismas crisis que la industria de Estados Unidos tuvo que afrontar hace 10 años antes que las empresas se empezaran a reestructurar para competir con las firmas productivas del exterior. Ahora el *gobierno* tendrá que seguir su ejemplo.

Cuando los líderes del sector público hablan de reestructuración, se refieren de ordinario a la reorganización, es decir, a cambiar la posición de los cuadros en un organigrama.

Lo que se debe hacer es reestructurar los incentivos que inducen a actuar a los administradores y empleados públicos, y también a funcionarios electos. Si las burocracias federales llegan a ser tan grandes y lentas no es porque los que trabajan en ellas así lo quieren, sino porque los incentivos básicos con los cuales operan les exigen, de hecho, que actúen en esa forma. La mayoría de esos programas se financian de acuerdo a sus insumos, cuantos niños son elegibles para un programa dado o cuantas familias son lo bastante pobres para recibirlos beneficios de la asistencia pública y no en función de sus productos o resultados. *La mayoría de las veces, la importancia de un programa no se debe a que logre muy buenos resultados, sino a que gasta enormes sumas de dinero.* Sus dirigentes alcanzan gran prestigio y altos ingresos, no porque hayan demostrado un rendimiento superior, sino porque han logrado reunir una burocracia más numerosa.

PARA CAMBIAR el comportamiento dentro del gobierno federal, será preciso modificar los incentivos básicos que dan lugar a esa conducta. Es preciso crear un nuevo tipo de dinámica, con la introducción de la competencia, la medición de los resultados, la descentralización de la autoridad y la creación de consecuencias reales por el éxito y el fracaso. En esa dinámica, los organismos públicos no tendrían más remedio que esforzarse por mejorar en forma continua, y se verían obligadas a deshacerse de lo obsoleto e inventar algo nuevo. Lo

\* David Osborne es investigador y miembro de número del Instituto de la Política Progresista y coautor de *Reinventing Government*.



que tenemos que *diseñar otra vez* no es tanto el diagrama de la organización sino los sistemas básicos presupuestos, personal, sueldos, compras e incluso contabilidad, que son como las órdenes no escritas que rigen la marcha de un organismo público. La meta debe ser contar con dependencias públicas que hagan constantes mejoras, innovaciones y nuevos diseños y que abatan sin cesar sus costos y eleven su calidad. Después de todo, la empresa típica se esfuerza por elevar su productividad en un 3 o 4 % cada año. ¿Por qué no habrá de hacer lo mismo el gobierno?

"Nunca le digas a la gente cómo debe hacer las cosas", aconsejó el general George S Patton en 1944, "dile lo que quieras que haga y te dará una sorpresa con su ingenio" Demasiado a menudo el gobierno federal hace todo lo *contrario*. *Los funcionarlos electos* envuelven cada nuevo programa en una densa madeja de reglas. En seguida, los burócratas de alta jerarquía señalan con todos sus detalles los procedimientos con los que se va a

"Nunca le digas.  
a la gente como  
debe hacer las cosas,  
dile lo que quieres  
que haga y te dará  
una sorpresa  
con su ingenio."

administrar el programa, y subdividen el presupuestos en un sin fin de pequeñas partidas. El resultado de esto es que los administradores aprenden a gastar hasta el último dólar de todas las partidas asignadas, sin reparar en que sus gastos tengan sentido o no.

Un gobierno de tipo empresarial cambiaría los incentivos, reducirá al mínimo las reglas y el número de partidas de gastos, definirá las misiones y las metas de las agencias, *mediría* el grado de *avance hacia el logro de esas metas* y crearía sistemas de pagos y presupuestos para premiar a los organismos que tuvieran éxito. Cuando una institución recibe sus fondos en función de sus insumos tiene pocos motivos para esforzarse para mejorar su desempeño. En cambio, si es financiada de acuerdo con sus resultados, el buen desempeño se vuelve para ella una obsesión.

El paso más importante que el gobierno de Clinton puede dar con miras a cambiarlos incentivos que impulsan a las agencias federales, consiste tal vez en modificar el sistema de presupuesto. Eso no se va a lograr de una sola vez, sino en tres pasos por separado, que se habrán de desarrollar en el lapso de cinco o seis años: primero, liberar a los administradores de la tarea de llevar un control microscópico de cada partida, y permitir que sus agencias conserven una parte de los fondos no gastados al final del año segundo, crear la forma de medir el desempeño de todos los programas federales; y tercero idear un presupuesto que especifique las metas de desempeño y premie a las agencias que excedan tales metas.

Los *administradores federales no pueden abordar asuntos de gran magnitud cuando su presupuesto está dividido en partidas muy estrechas*. En una rama militar, los comandantes de instalación tienen 26 partidas distintas, solo para la reparación de inmuebles. Cuando el dinero está atrapado en pequeñas partidas que tenían sentido cuando la situación era diferente, hace uno o dos años, los administradores federales no pueden hacer traslados de esos fondos.

Lo peor es que de ordinario, el administrador que no gasta todo su presupuesto antes del final del año, tiene que devolver el excedente. Además es muy probable que se le concedan menos fondos en la siguiente asignación. Muchos administradores saben cómo se podría reducir en 10 % su presupuesto, pero no tienen ningún incentivo para hacerlo. ¿Para qué tomarse esa molestia, si los obligarían a devolver los ahorros o les darían menos dinero en el futuro? Esto explica por que crecen sin cesar las burocracias federales, en realidad, el sistema de presupuesto alienta a los administradores a gastar el dinero.



La solución, tal como fue desarrollada por los gobiernos estatales y locales, es un presupuesto donde se incluya una partida para cada programa al cual se haya asignado una misión definida, y que permita a las agencias guardar para el año siguiente la mitad de los fondos que no hayan gastado.

A cambio de esa nueva flexibilidad, a los administradores de programas se les pediría que elevaran su productividad en un 3 % al año.

A las agencias que ya no se les exigieran tantos procedimientos formales, se las haría responsables de producir resultados. El gobierno federal necesita con urgencia un nuevo enfoque centrado en la eficacia: ¿qué resultados obtiene con el dinero que gasta? Por lo tanto, se debe aprobar una legislación en la que se exija a todos los programas y agencias federales el desarrollo de medidas para mejorar su desempeño.

OTRO PASO podría ser la creación de un presupuesto que especificara los resultados esperados de cada programa y ofreciera recompensas por el logro de los mismos: Algunos de esos resultados podrían ser los niveles de satisfacción de claradas por los usuarios, en encuestas, otros serían logros cuantificables (como el porcentaje de beneficiarios de la previsión social asignados a nuevos empleos, las tasas de salario y de retención, etcétera). Cuando una agencia superara sus metas, el nuevo nivel de desempeño se tomaría como la base de prendimiento esperado en el año siguiente. De este modo, el presupuesto provocaría una multiplicación del desempeño, año tras año.

El Congreso crea a menudo nuevos programas, comisiones y agencias, pero muy rara vez suprime a los que ya se han vuelto obsoletos. Pongamos por caso a la Administración de Electrificación Rural (REA por sus siglas en inglés). Fundada durante (a Depresión de los años 30 con el fin de otorgar préstamos con intereses bajos que permitieran a las cooperativas rurales llevar la electricidad (y más tarde el teléfono) a sus receptivas regiones, la REA fue una gran éxito en su época. En la actualidad, el 98,8 % de las granjas tiene electricidad y el 96 % cuenta con teléfono (en comparación con el 93 % de las familias en general). Así pues, la REA es una agencia que hace mucho cumplió su misión y, a pesar de eso, aun está en servicio.

Se presenta el mismo problema con la regulación del gobierno. Los regímenes republicanos y los demócratas del Congreso se han esforzado en las dos últimas décadas, con resultados ambiguos, por suprimir la regulación de la industria en el país. La ironía es que, a la vez que liberalizaron la industria, tanto el Congreso como las dos últimas administraciones aumentaron en gran medida la carga de regulación que pesa sobre el gobierno. Las agencias federales se ahogan en medio de tantas reglas y reglamentos.

Ha llegado el momento de abrirse paso en la espesura de este exceso de regulación. Debería haber una Ley de Caducidad para suprimir los programas y reglamentos que ya han dejado de ser útiles, en la cual se estipulara la expiración de todo programa y reglamento federal al cabo de siete años, a menos que fuera autorizado una vez más.

El libro *Reinventing Government (La reinención del gobierno)*, que escribí en 1992 con Ted Gaebler, en un relato que ilustra una de las razones por las que Estados Unidos tuvo un déficit federal anual de casi US\$ 35Q.000 millones en 1992,

Los casos de este tipo se presentan a menudo porque las agencias no tienen ningún incentivo para ganar dinero, y si lo llegan a ganar, tienen que entregarlos a las arcas nacionales.

Lo que el  
gobierno de tipo  
empresarial provee  
es gobierno,  
por medio de varias  
docenas de  
instrumentos  
diferentes



Cuando esto se modifica, la conducta de esas dependencias cambia de inmediato. En 1989 por ejemplo, se descubrió que la Administración de Veteranos (VA) no había cobrado pagos de salud por US\$ 223 millones que le adeudaban otras instituciones, entre ellas, varias compañías de seguros. En ese caso, el Congreso autorizó a la VA a guardar una parte de los cobros que logrará recuperar de terceros, para aplicar la a sus gastos de personal y equipo. Gracias a esto, ha recuperado más de US\$ 500 millones desde 1989. Se debería aprobar una ley que permitiera a las agencias y a los empleados

federales conservar una parte de sus ingresos no provenientes de *impuestos*.

---

*Uno de los métodos más importantes que usan los gobiernos empresariales para cumplir su cometido, consiste en dar una nueva fisonomía a los mercados privados*

El gobierno tradicional provee servicios, por medio de la burocracia administrativa. Lo que el gobierno de tipo empresarial provee es gobierno, por medio de varias docenas de instrumentos diferentes. Los líderes dotados de espíritu empresarial saben que un país está sano cuando las familias, barrios, empresas, escuelas y organizaciones de voluntarios gozan de buena salud y saben también que la función primordial del gobierno consiste en conducir a esas instituciones hacia la salud. Por eso los gobiernos con espíritu empresarial actúan más como catalizadores, corredores y gestores, que los gobiernos tradicionales, y se dedican menos a la provisión de servicios.

---

Uno de los métodos más importantes que usan los gobiernos empresariales para cumplir su cometido, consiste en dar una nueva fisonomía a los mercados privados. Para ello, combaten la contaminación elevando su precio, ya sea con cuotas sobre emisiones o por medio de "impuestos verdes" Actúan como catalizadores para la creación de nuevas instituciones financieras. Inducen a las compañías a que contraten a la gente pobre, ofreciéndoles un crédito fiscal a cambio. Modifican la regulación y comprometen al sector privado. Al alterar lo que pasa en el mercado, un gobierno puede multiplicar por 100 el impacto de sus programas administrativos más comunes.

EL GOBIERNO FEDERAL es ante todo un órgano de guía. En cierto modo se asemeja a una enorme compañía matriz, que hace sus operaciones en todo el mundo y es dueña de docenas de firmas diferentes. Ninguna corporación privada de este tipo controla a las operaciones de sus diversas empresas desde sus oficinas generales. La alta gerencia se limitaría a guiar a la corporación, indicarle las políticas; y cerciorarse de que cada una de las empresas tuviera los medios e incentivos necesarios para llevar a cabo su trabajo. En otras palabras, la alta gerencia tomaría en sus manos el timón, más no los remos. Esa debería ser la función primordial del gobierno federal: guiar a la sociedad de Estados Unidos hacia la salud, no proveer directamente los servicios.



Por desgracia todavía hay demasiadas excepciones a esta regla. La Secretaría de Comercio promueve los viajes y el turismo y trata de crear oportunidades para las empresas. La Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano se encarga de la vivienda pública y otorga, préstamos directos a quienes la construyen.

Además el gobierno tiene que mejorar su capacidad para la recolección, el análisis y la difusión de datos. Hoy que la de Estados Unidos empieza a ser una economía postindustrial basada en el conocimiento, a menudo reúne todavía el mismo tipo de datos y los organiza tal como lo hacia hace 40 años. Esto es así en parte, porque nadie está a cargo del aparato federal *de la información*. La *Oficina del censo y otras agencias adecuadas de tipo estadístico deberían* fusionarse en una nueva agencia nacional de información, cuya tarea, sería mejorar la capacidad estadística.

El gobierno federal le dedica poco tiempo y dinero a la prevención. En el caso típico, espera hasta que los problemas se conviertan en crisis, para luego brindar nuevos servicios a las personas afectadas a los que están en la calle porque no tienen casa, a las comunidades víctimas de la violencia, a los desertores de la escuela y a los que consumen drogas. Por esa razón se gastan enormes cantidades de tiempo y dinero para aliviar los síntomas con más policías, más cárceles, más pagos de previsión social, y desembolsos médicos más altos mientras las estrategias de prevención están en la penuria. Ha medida que el ritmo de cambio se hace mas vivo esa falta de previsión se torna cada día más peligrosa. Por lo tanto, los organismos de tipo empresarial hacen todo lo posible por prever el futuro.

Los *sistemas federales de contabilidad no reflejan en la actualidad las obligaciones del porvenir*. Cuándo el gobierno federal contrae enormes obligaciones futuras que rebasan por amplio margen su capacidad de pago no logra engañar a nadie, porque la contabilidad federal es ciega ante el futuro y solo toma en cuenta el dinero cuando va se ha gastado. En su contabilidad, el gobierno tampoco toma en cuenta la depreciación

física del activo, ya se trate de carreteras, edificios o sistemas de armas. Esos elementos físicos del activo son inversiones, y su valor baja a medida que sufren desgaste y si además, no se les hacen costosas reparaciones, acaban por perder todo su valor. El consumo de un activo es una forma de gasto en el léxico de los negocios a esto se le llama depreciación, pero el gobierno lo *pasa* por alto. La mayoría de los sistemas de contabilidad pública hacen que parezca más barato dejar que el activo se acabe a causa del desgaste, que mantenerlo en buen estado por medio de reparaciones.

EL SISTEMA de contabilidad refuerza la preferencia natural de los políticos a edificar grandes estructuras nuevas, con el fin de impresionar a los electores, en lugar de gastar dinero para conservaren buen estado el activo existente. Eso permite también que los políticos reduzcan su presupuesto de mantenimiento sin hacer ningun gasto aparente. En realidad, esas decisiones crean gastos muy Cuantiosos en el futuro.

Casi todos los estadounidenses entienden que en el sector privado, el monopolio protege la ineficiencia e inhibe el cambio. Sin embargo, rara vez aplican el mismo criterio en el caso del gobierno. Una de las paradojas más tenaces del gobierno es que ataca con fervor al monopolio privado, pero acepta con gusto el monopolio público. Los gobiernos de tipo empresarial han aprendido a introducir la competencia en la provisión de servicios, a fin de alentar la innovación

Otro principio es el del "gobierno impulsado por el cliente", es decir la idea de organizar los servicios públicos a fin de satisfacer las necesidades del cliente, y no las de la burocracia.



Los datos permiten identificar una eficiencia relativa con respecto a los establecimientos convencionales, pero debe considerarse que toda medida de eficiencia es una relación entre un insumo y un producto. La diversidad que aquí se enfrenta hace que tanto insumos como productos presenten variaciones importantes como para sugerir la necesidad de avanzar en el desarrollo de nuevas mediciones. Esta necesidad será a su vez mayor cuanto más complejo es el sistema, más descentralizado y mayor discrecionalidad se atribuya a la institución escuela.

b. Para preservar la eficiencia y la equidad debe establecerse la gestión orientada por los resultados

Más allá del costo monetario, otros indicadores de eficiencia son reveladores la baja tasa de ausentismo y de rotación del personal docente. Además, los datos pedagógicos permiten afirmar que los resultados objetivos en materia de prosecución interanual, disminución de la deserción y de repitencia y rendimiento general son satisfactorios, mejorando los de los establecimientos convencionales. A esto podría denominarse eficacia, ya que remite al logro de objetivos.

Por lo anticipado, el atributo organizacional básico de la red está en su carácter descentralizado centrado en resultados, tales como se pone de manifiesto en los proyectos institucionales, y en la responsabilidad y capacidad de decisión de los directores y del plantel docente. La concepción educativa gobierna al diseño administrativo y a la modalidad de gestión. La eficiencia proviene del compromiso con aquel proyecto asentado en una doctrina compartida y en el control social. La eficiencia, aspecto puramente instrumental, es resultado de las dimensiones sustantivas de la labor.

Lo mismo puede afirmarse con respecto a la equidad. Si bien la red responde a criterios de focalización, tanto de tipo geográfico como por los atributos de los beneficiarios de la misma el proceso de movilidad social descendente ha provocado también una mayor heterogeneidad en la población de alumnos y de otros beneficiarios. A su vez, la alta exigencia de las escuelas supone un proceso a la vez selectivo y de atracción de postulantes de grupos sociales más amplios a aquellos que responden en forma estricta a la definición doctrinaria de los destinatarios de la acción. Esta es otra cuestión que invita a un desarrollo posterior, la complejización del sistema escolar hace a su vez más compleja la problemática de la equidad definida ésta en forma muy simple con referencia a los atributos socio-económicos de los participantes, enriqueciéndola en cuanto a matices y requiriendo nuevos instrumentos analíticos para abordarla.

### CAPÍTULO III

#### LAS TAREAS POR DELANTE

Los estudios de casos considerados en el capítulo anterior arrojan aprendizajes importantes. Los mismos fueron identificados en las secciones que lo integran. Se los estructuró en torno a una problemática básica: la descentralización, pues la misma sintetiza la problemática de la transformación del modelo de gestión a que se hizo referencia en el Capítulo 1.

En este capítulo se procura presentar un conjunto de conclusiones y recomendaciones basadas en esos aprendizajes. Están dirigidas a identificar acciones que puedan realizarse para alimentar los procesos de formulación, ejecución y evaluación de estrategias de transformación de los modelos de organización y gestión educativa.



Su contenido comprende tres secciones. La primera retoma las cuestiones tratadas al *considerarla* génesis, desarrollo y quiebra del modelo de organización y gestión educativa que hoy está siendo objeto de múltiples intentos de superación. La segunda sección consiste en una interpretación del aprendizaje a partir de los nuevos paradigmas organizacionales y de planeamiento y gestión estratégicos. Por último, se hace referencia a algunas tareas que deberían ser emprendidas para promover el éxito de aquéllos intentos de superación y transformación institucional.

1. La cuestión de la racionalidad de los modelos organizacionales y de gestión.

1.1. El papel del diseño del modelo de organización y gestión

Se señaló que el modelo de gestión pública establecido por muchas décadas en América Latina estuvo caracterizado por el centralismo, el formalismo y la segmentación. Ese modelo fue concebido y desarrollado a partir de una cierta concepción de la racionalidad y de los agentes operantes en la sociedad. Esa concepción enfatizaba la aspiración globalizante, unitaria y universalista con respecto a las políticas, a las estructuras organizacionales y a las prácticas administrativas. Siendo así, habla que identificar el diseño que satisficiera en mayor medida esas aspiraciones para que se convirtiera en el patrón para la orientación de los comportamientos y la evaluación de la gestión. Los agentes operantes en la sociedad se someterían a esa lógica, ya que la misma encarnaba la razón y el bien público.

Esa concepción ha sido abandonada, en gran medida por las infinitas evidencias de sus fracasos. En su reemplazo se han propuesto otras que reconocen la diversidad, la particularidad y la contingencia. Desde una perspectiva teórica, han posibilitado enriquecer el arsenal de instrumentos *con* que cuentan el analista institucional y el formulador de políticas. Pero ese enriquecimiento también supone la existencia de una multiplicidad de alternativas para dar solución a cada problema particular.

El nuevo modelo de organización y gestión está basado en el reconocimiento de la autonomía de los actores, en la importancia de las concepciones e interpretaciones de la realidad compartidas, en la cultura organizacional y en la orientación por resultados. Hemos visto como estos elementos están presentes en la noción de descentralización, pero de una manera a veces excesivamente compleja, por demás confusa y con frecuencia ambigua.

Los estudios de casos han permitido aproximarnos a la comprensión de estos pliegues de la noción de descentralización y de los procesos encaminados a establecer la y consolidarla. En ellos hemos reconocido que la misma aspiración de universalidad y homogeneidad del modelo centralizado puede esconderse tras los enunciados de la descentralización. Esta no solo es el producto de una política, sino que es una práctica que tiene que sustentarse en comportamientos de actores, en capacidades decisorias y en la disponibilidad y uso de recursos. Es una realidad multidimensional sistémica, resultado de un proceso de construcción social mucho mas que de un diseño racional.

Siendo así, cabe preguntarse en que elementos debe fundarse la racionalidad de los nuevos modelos basados en la *descentralización* que a la vez que sean el resultado, cuenten con los atributos señalados. Esos elementos no son, por cierto, los del diseño. Este brinda solo el marco que define las condiciones de posibilidad para que efectivamente se institucionalicen las nuevas modalidades de gestión.

Esta institucionalización consiste en la incorporación de los valores que están asociados a la autonomía, a la participación, a la iniciativa y a la discrecionalidad de los actores del sistema con sus articulaciones múltiples.



Esos valores tienen una traducción operacional precisa: se debe identificar lo específico de cada situación, la naturaleza de cada necesidad a satisfacer, los recursos necesarios para ello y las acciones más eficaces para el logro de objetivos. Esto no es novedoso con respecto a todos los modelos de toma de decisiones, pero sí lo es la localización de esas actividades: ésta debe estar lo más cerca posible de la población que se pretende alcanzar, su participación es ineludible y la concertación y la negociación son los medios para la convergencia de racionalidades disímiles. La descentralización es así, en primer lugar, no el resultado de una racionalidad, sino una oportunidad para el encuentro y diálogo entre racionalidades.

### 1.2. La tensión entre unidad y diversidad.

La diversidad propia de la diferenciación de situaciones enfrentadas por un sistema educativo debe, en algún punto, reconciliarse con la unidad. La descentralización no implica la atomización ni el aislamiento. La noción de sistema o tal vez más precisa y adecuadamente, de red debe preservarse. Ello requiere un centro con capacidades propias. Los casos estudiados ponen de manifiesto los papeles que ese centro debe necesariamente cumplir entre otras consideraciones por razones de equidad.

Ese centro debe servir como promotor y dinamizador, como activador de la iniciativa local y social. Para ello debe orientar, acudir con financiamiento si es necesario o con acciones compensatorias. Pero por sobre todo, debe reparar las situaciones más deficitarias, construyendo en ellas capacidades. Se ha señalado que existe un círculo perverso que la descentralización puede llegar a reforzar aquellos con menos potencial son los que están más inhabilitados para hacer uso de las posibilidades abiertas por la descentralización. El mismo sólo puede ser roto por políticas impulsadas por un centro inteligente, con información, con capacidad evaluativa y *con* recursos para acudir a superar aquellas situaciones más rezagadas.

Por otra parte, esa unidad no podrá ser construida con exclusividad por ese centro. Existe una dimensión más sutil, la doctrina, la identidad del sistema, la comprensión de una misión institucional, una vocación por la tarea docente, un compromiso con la comunidad. Esos son aspectos "soft" los que no encuentran traducción en normas, procedimientos o regímenes de estímulos, si bien estos elementos pueden crearlos o destruirlos. Esta dimensión puede ser alentada desde ese centro a través de instrumentos adecuados, de la formación docente, de la promoción de modelos de gestión que valoren estos aspectos y con liderazgos que los promuevan.

### 1.3 La apertura del sistema

Se dijo en el primer capítulo que el modelo de gestión pública establecido estaba construido sobre supuestos de autocontención. Los casos permitieron subrayar la importancia de la articulación social del sistema. Esto debe formar parte del diseño y de las prácticas de gestión. Esta es una tarea de ingeniería política, en la medida en que tiene que convocar apoyos y propiciar comportamientos colaborativos e involucramiento de actores comunitarios.

La literatura sobre la gestión pública muestra cómo los atributos de ésta están asociados a las capacidades de organización y de planteo de demandas de los públicos que constituyen las clientelas de las organizaciones estatales. Lo mismo ocurre con el sistema educativo. Si esto es así, los esfuerzos por aumentar su eficiencia y eficacia estarán mediatizados en sus resultados por el éxito que tengan en la construcción de estos soportes sociales. Esta es una responsabilidad de todos los niveles del sistema.



## 2. La cuestión de los contenidos de los modelos de organización y gestión

### 2.1. Sobre las visiones y las estrategias

Reiteradamente se ha puesto el énfasis sobre las visiones (definición de la misión y doctrina presente y orientada hacia el futuro) y sobre (as estrategias. Estos parecen ser elementos centrales que deben permear a todo el sistema, desde el centro hasta el aula.

Para establecer la correspondencia de esta afirmación con lo anterior sólo es suficiente señalar que en un escenario de descentralización, apertura y articulación con la comunidad, el operador educativo debe constantemente ejercer su discrecionalidad para resolver la incertidumbre, la ambigüedad y el conflicto. Si el sistema ha de superar la tensión entre la unidad y la diversidad, es preciso que cuente con marcos de referencia e interpretaciones comunes. *Para* ello debe establecerse un mecanismo de diálogo y de concertación entre niveles, con ejercicios de planeamiento y de evaluación en que se contrasten informaciones, perspectivas y aspiraciones.

### 2.2. Sobre los instrumentos de gestión

Lo anterior no puede quedar en el diálogo sobre los aspectos más generales de la labor educativa. La descentralización implica *enfrentar* a los *operadores del* nivel de escuela -director, docentes con tareas de gestión que requieren conocimientos específicos traducidos en tecnologías diversas, muchas de ellas de alto grado de formalización y desarrollo.

Los estudios de casos han puesto de manifiesto situaciones en las que la ausencia de estos conocimientos ha debilitado el impacto de la descentralización, o ha impedido avanzar en los aspectos pedagógicos o de articulación con la comunidad.

A su vez, estos instrumentos de gestión no son de aplicación universal. En este campo, puede anticiparse ya, existen muchas tareas pendientes en materia de desarrollo de tecnologías de gestión adecuadas a diversas circunstancias y que atiendan a la carga docente, a la naturaleza del medio y a la dotación de recursos de que se disponga.

### 2.3. Sobre el financiamiento

El nuevo modelo de gestión requiere capacidad para el uso de recursos. La evidencia señala que esa capacidad tiene impactos sobre la homogeneidad del plantel docente, sobre su motivación, sobre la eficiencia y aún sobre la equidad.

Pero esa capacidad a nivel de escuela requiere mecanismos de financiamiento adecuados. Los estudios también identifican aquí algunos aspectos de interés pero a la vez no resueltos: la relación entre modos de financiamiento y equidad, la articulación entre financiamiento y calidad, el impacto sobre la eficiencia, etc. Pero también muestran el agotamiento de las prácticas tradicionales de financiamiento institucional en función de planteles o estimaciones de gastos operativos. Están claros los problemas a superar, pero no tanto de qué manera se los *superará*. Esta, por *cierto*, es *otra* de las *áreas* pendientes.

## 3. Aportes para una agenda

Lo anterior abre el rumbo para identificar algunas tareas que podrían formar parte de una



La descentralización no parte de una planificación institucional explícita y fundada en criterios exclusivamente técnicos, sino del resultado de una arquitectura política que debe construir instancias, eslabonamientos y legitimidades.

Esa arquitectura política responde simultáneamente a diversas racionalidades. Entre ellas está el intento de reducir el gasto pública, con escasas referencias a las consecuencias sobre la gestión y producción del sistema, así como la de pulverizar la personería de este para el tratamiento de las cuestiones laborales. Esta situación particular al caso de Chile puede generalizarse para otras circunstancias nacionales, aún cuando con diferencias en los motivos determinantes.

b. La descentralización es una construcción social a través de un proceso de ensayo y error

Esta multiplicidad de racionalidades operantes explica qué la descentralización se haya hecho utilizando instrumentos que fueron adquiriendo forma definitiva a través de un proceso de ensayo y error, en el que las circunstancias de la economía obligaron a corregirlas las decisiones iniciales y por el que se fueron de manifiesto limitaciones y problemas que alejaban la realidad del diseño ideal.

c. La descentralización es un cambio sistémico

Ese proceso sirve para ilustrar, el hecho de que la descentralización no entraña exclusivamente una nueva distribución de capacidades decisorias a lo largo del sistema implica un cambio sistémico, con modificaciones sustanciales en los mecanismos de gestión y en el financiamiento.

Este carácter sistémico da posibilidades de avanzar a partir de diversas estrategias. En el caso de Chile, la elección de las modalidades para la transferencia de recursos sirvió para estructurar la nueva relación entre el centro y las unidades descentralizadas. Esa transferencia se dio en la forma de subvenciones a los establecimientos educativos gratuitos, tanto municipales como privados.

El aprendizaje que puede derivarse es que la estrategia no es neutra con respecto a los resultados a alcanzarlas subvenciones generan una dinámica institucional que trasciende las dimensiones del financiamiento, creando una dinámica muy particular en el sistema que se explora en el punto siguiente.

d. La descentralización es un proceso de negociación entre múltiples actores

El sistema de subvenciones tiene requerimientos muy particulares sobre los procesos decisorios designación de recursos que constituyen las instancias básicas de intervención del Ministerio de Educación Central. Las Subvenciones, calculadas en base al número de alumnos y a la concurrencia a clase con algunos factores de corrección por la naturaleza y circunstancias particulares de la escuela, deben alcanzar para financiar los costos totales de la actividad.

En aquellos procesos decisorios en torno al presupuesto y a la ejecución del gasto se movilizan distintos actores dentro del sector público, se recolecta y analiza información y se definen los niveles de subvenciones. Durante la operación, el Ministerio ejerce la supervisión y el control de las escuelas que obtuvieron el reconocimiento como "cooperadoras" de la función educativa. Participan en los trámites los niveles provisionales y regionales, agregando y validando información.

Este proceso plantea la necesidad de disponer de un ajustado sistema administrativo, sustentando una información oportuna y adecuada, apoyado en normas explícitas y de una capacidad para aplicar sanciones por incumplimientos. Pero también pone de manifiesto la



resultados de la misma y la necesidad de contar con una distribución adecuada de capacidades analíticas y para la concertación a lo largo de todo el sistema.

e. La descentralización requiere convergencia institucional y sustantivo administrativa

Lo anterior es otra ilustración del carácter sistémico de la innovación institucional en educación. La decisión de transferir las escuelas al nivel municipal y de que el estado central juegue un rol financiador y subsidiario tiene por consecuencia no sólo descentralizar la capacidad decisoria, sino también establecer y disponer de un conjunto de mecanismos, interinstitucionales que se despliegan en las distintas etapas vinculadas a la asignación y al uso de recursos.

Por otra parte, también pone de manifiesto la necesidad de que los aspectos puramente administrativos o cualitativos (como el número de alumnos o la asistencia) se articulan con los impactos efectivos de la actividad educativa de manera que el seguimiento y el control adquieran un carácter más integrado.

El riesgo de centrar la estrategia de descentralización en el financiamiento, consiste en que el mismo deje de lado minimice los aspectos sustantivos de la acción educativa. Esto obliga a establecer mecanismos compensadores que actúen en forma paralela, premiando las situaciones con más eficacia y compensando por aquellas carencias que la afectan. La conclusión es, entonces, que es precisa una estrategia integrada de acción que contemplé simultáneamente estas distintas dimensiones.

f. La descentralización puede reforzar el círculo perverso de la inequidad en ausencia de mecanismos compensatorios

Las tensiones entre un mecanismo basado en consideraciones de relativa homogeneidad como es la política de subvenciones y la heterogeneidad entre municipalidades y escuelas se hicieron manifiestas en distintos planos el de la administración de los recursos humanos, el de formación docente y mucho más importante, en los resultados mismos de la acción educativa.

En lo referido a los recursos humanos, la transferencia sorprendió a los municipios con muy diversas capacidades y recursos para atender a la administración del personal docente. Se produjeron así notables diferencias de situaciones, las que incluso determinaron la intervención de organismos del nivel central ajenos al área educativa para atender las demandas docentes.

Lo mismo ocurrió con respecto a la formación y el perfeccionamiento docente, aspecto en el que también se aprecian diferencias de significación. Así, se puso de manifiesto que la homogeneidad en las políticas referidas a las subvenciones a acordar enfrentaba una notable heterogeneidad en las situaciones de aplicación.

La política de subvenciones a las escuelas es un mecanismo sólo parcial con el que se atiende básicamente al pago de la nómina salarial. La misma es complementada con otros recursos para atender a propósitos de equidad se utilizan las asignaciones por asistencialidad escolar raciones alimentarias y existen también recursos para infraestructura que se maneja a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Pero estos no bastan, ya que la situación de muchas municipalidades determina la necesidad de contar con apoyos adicionales.

La descentralización supone por lo tanto, la posibilidad teórica de afrontar las condiciones particulares de cada contexto escolar, pero a la vez genera riesgos mayores por las diferencias en capacidades institucionales existentes. Al reducirse la ingerencia de un centro uniformizado, esas diferencias pueden poner en marcha una dinámica por la que las



disparidades se acentúan. La menor capacidad genera desventajas anteriores, las que a su vez requieren nuevas y permanentes acciones compensatorias y de refuerzo desde un centro con capacidad para hacerlo.

Lo anterior queda puesto de manifiesto en las evaluaciones de los resultados escolares. Estas señalan que el logro de objetivos es menor en las escuelas municipales que en las de dependencia particular pagada o subvencionada. Esto explica en parte la pérdida de alumnos que sufren, lo que a su vez, y dada la forma como se asigna el subsidio, deteriora aun más una situación desventajosa.

La conclusión tentativa que puede extraerse es que el cambio en los métodos de financiamiento o incluso en la administración escolar no es suficiente para determinar el resultado final de la gestión educativa. En ausencia de recursos adicionales para materiales de estudio o para el apoyo de la actividad docente, en una situación en que las familias carecen de estímulos para integrarse a la labor educativa y en que los docentes sufren por carencia de acciones de perfeccionamiento orientadas en mayor medida al aumento de la calidad que a satisfacer requerimientos escalafonarios aquellos cambios podrán quedar neutralizados

g. La descentralización requiere acciones de fortalecimiento institucional

Lo anterior de ninguna manera implica abandonar la idea de la descentralización o retornar a esquemas tradicionales de financiamiento y centralizados de administración.

La descentralización ha tenido un impacto positivo sobre diversas dimensiones que hacen a la flexibilidad y a la eficacia. Pero a la vez ha puesto en descubierto las limitaciones de un sistema administrativo y de capacidades de gestión no preparadas para la nueva situación.

Es por ello que el proceso de descentralización debe ser visto como una constante adquisición de capacidades por parte de los diferentes niveles del sistema. Este fortalecimiento institucional debe ser objeto, entonces de políticas explícitas sustentadas en recursos suficientes.

## 5. El cambio a nivel de redes de escuelas.

Hasta aquí los casos considerados arrojan aprendizajes de enorme interés sobre los aspectos macro estructurales del sistema y sobre los instrumentos y consecuencias de la *descentralización*. Ahora la perspectiva *cambia la* atención se fija en la base del sistema y en las articulaciones horizontales y hacia arriba que tienen a la escuela por protagonista.

Desde esta perspectiva, el interés del caso de la red Fe y Alegría de Venezuela radica en su capacidad para ilustrar la coherencia entre distintas dimensiones institucionales la interacción entre ellas, la lógica de su desarrollo y las consecuencias observadas.

La red Fe y Alegría puede considerarse, además como una expresión organizacional de lo que en la sección inicial fue denominado un nuevo paradigma. En éste, las notas centrales son la horizontalidad, la descentralización la autonomía, la cultura institucional, la responsabilidad por los resultados y la apertura a la comunidad.

Varios aspectos merecen analizarse a partir de este caso y tienen que ver con esas dimensiones.

- la horizontalidad a través del despliegue de una red institucional, con un centro que desempeña un papel de promoción, apoyo y reconocimiento de la identidad

- la autonomía de los Integrantes de la red, la que puede conceptualizarse en forma analógica como ilustración de un sistema descentralizado con capacidad de decisión



- la integralidad de los planteos, enmarcada en una cultura organizacional que privilegia los aspectos socio-afectivos por sobre los procedimientos de la racionalidad instrumental.
- la articulación con la comunidad.

## 5.1 La horizontalidad

El estudio de Fe y Alegría permite identificar algunas cuestiones referidas a un instrumento de notable importancia para la organización de sistemas escolares: la red. Conviene, por lo tanto, comenzar con alguna referencia primaria a este concepto, a los atributos básicos de este arreglo institucional y a los patrones de pensamiento a los que se encuentra vinculado.

La red es un arreglo institucional que se caracteriza por su carácter no jerárquico de inclusión parcial, que constituye un espacio de interacciones y transacciones entre, aquellos que se identifican como integrantes del mismo. Supone, por lo tanto, un reconocimiento mutuo entre participantes, algún interés compartido y preservación de la capacidad decisoria, de los miembros de la red. La red, como arreglo entre organizaciones, supone, por lo tanto, el reconocimiento de la autonomía de cada una de ellas, así como hace necesaria la identificación de los elementos que le dan sustento. Además la red no tiene límites fijos y estables, la incorporación a la misma de otros participantes es un hecho esperado y propio de este tipo de arreglos.

a. La descentralización requiere la conformación de redes para superar las restricciones del modelo burocrático y centralizado

Estas características, vale la pena el contraste, difieren radicalmente de los arreglos burocráticos, centralizados, basados en las relaciones de autoridad y con mandatos precisos con respecto a las contribuciones de las partes al todo manifestados en la asignación de tareas en la subordinación a un orden impuesto y en secuencias de decisiones que constituyen restricciones para los niveles subordinados en aquella pirámide de autoridad.

La relevancia de la incorporación de la noción de red es manifiesta la conformación tradicional de los sistemas educativos se hizo sobre la base de relaciones jerárquicas conforme al modelo burocrático, con unidades carentes de autonomía y sometidas a un conjunto de normas, directivas, restricciones y procedimientos dirigidos, tal como se anticipó la homogeneizar las prestaciones y los servicios.

La red constituye una ruptura de ese modelo, diluyendo la capacidad de un centro para dar unidad al todo y fundándose en la interacción, la coordinación horizontal y en el reconocimiento de la pluralidad de actores intervinientes y por consiguiente de la heterogeneidad.

b. Los modelos de organización y gestión descentralizados deben apoyarse en la definición de la misión y de la doctrina institucional

Toda red debe fundarse en un reconocimiento mutuo. Es la adhesión de sus miembros la que le da sostén. En este sentido, los mecanismos de articulación no están basados en procedimientos o rutinas apoyados por una autoridad, sino en la interacción entre pares. En el caso de Fe y Alegría su origen como institución religiosa de fuerte liderazgo ejercido, por miembros de la Compañía de Jesús le confiere una misión y un sentido que preservará a lo largo de su existencia. Esta misión le da identidad y constituye la doctrina en la que se funda no solo la actividad sustantiva de la misma, sino también su organización y su modelo de gestión.

Esa misión, convertida en doctrina institucional, es la que constituye el cemento de la red, así como la que explica los atributos básicos de la gestión en cada uno de los colegios que la



integran, basada más en una adhesión afectiva y en una orientación voluntarista que en la racionalidad de tareas.

Existe, por lo tanto; una correspondencia que debe ser subrayada por cuanto constituye un elemento central en el desarrollo argumental de este trabajo los modelos de organización y gestión no son instrumentos neutros aplicables en toda circunstancia, sino que deben satisfacer requerimientos de adecuación con la misión institucional, con las concepciones pedagógicas y las situaciones particulares enfrentadas.

## 5.2. La autonomía

Dentro de la red, cada colegio presenta características propias. En primer lugar, las congregaciones religiosas son diversas, lo que implica diferenciaciones sustanciales en el interior de cada miembro de la red y en "las interpretaciones y maneras de poner en práctica sus lineamientos generales". Aún más esa diversidad se pone de manifiesto en los mecanismos de financiamiento, ya que en algunas colegios los alumnos aportan recursos.

La diversidad se refleja también en las concepciones educativas o de acción socioeducativa, expresada por los distintos contenidos de los proyectos institucionales a que se hace referencia más abajo. Pero tiene su manifestación cuantitativa tanto en el número de alumnos por establecimiento como en el costo anual por alumno ya que las cifras indican variaciones importantes en ambas dimensiones.

### a. La descentralización debe basarse en el reconocimiento de la diversidad y en la flexibilidad de la gestión

Cabe preguntarse sobre la correspondencia entre esta diversidad entre escuelas y la necesaria autonomía de las unidades integrantes de la red, así como sobre la adecuación de este arreglo institucional para contener tantas diferenciaciones.

*Por* cierto, una estructura jerárquica convencional enfrentaría problemas graves para cobijar situaciones diversas: su propia lógica llevaría a procedimientos uniformes una rigidez mayor en la administración y a un enfoque más restringido en cuanto a la concepción, de la labor pedagógica y comunitaria.

En otros términos, puede anticiparse que una lectura de la realidad que estamos considerando hecha desde la base del sistema, es decir, desde la escuela y la comunidad, identificaría condiciones que deben ser satisfechas en materia de flexibilidad, ejercicio de la discrecionalidad y autonomía que no son aseguradas por el arreglo institucional burocrático y jerárquico.

La conclusión que puede extraerse, entonces, es que la descentralización necesariamente requiere avancen la formación de redes que, apoyadas en la diversidad, permitan la interacción el intercambio y el perfeccionamiento mutuo basado en el aprendizaje compartido.

### b. Los proyectos institucionales constituyen la afirmación de la diversidad, la manifestación de la autonomía y la ocasión para la participación comunitaria

Un elemento central para la caracterización de Fe y Alegría es la existencia de proyectos institucionales en lo pedagógico y en lo socio-comunitario.

Estos proyectos contienen objetivos precisos en materia educativa, comunitaria y política. Son reflejos de la misión institucional asumida y están dirigidos a un espacio social y geográfico determinado. El destinatario no es un individuo aislado, sino un grupo social que comparte una problemática.



De esta forma se explica la mecánica de su formulación. En ella intervienen en primer lugar los responsables de la actividad educadora, pero a la vez existe la apertura a la comunidad. Es una programación realizada en el ámbito de la ejecución, no centralizada y sin parámetros rígidamente definidos desde un centro. Obedece a un diagnóstico de situación e idénticas actividades que en su ejecución tienen cierta individualidad, pero que convergen hacia la modificación de una situación social. Sirve como instrumento para el seguimiento y la evaluación constituyéndose en un medio para la reflexión y el aprendizaje de los operadores pedagógicos y sociales. Son estos proyectos institucionales los que permiten además centrar la responsabilidad en los resultados y no en los procesos.

c. La doctrina compartida es el cemento que consolida la identidad del sistema y da sentido a la gestión

La doctrina compartida determina que la autonomía de cada establecimiento y la diversidad resultante no introduzcan una heterogeneidad tal que se pierda la identidad de la red.

Esa doctrina se reafirma a través de la interacción, la construcción y ejecución de proyectos institucionales, la integración de planteles con orientaciones compartidas, la afectividad, norma en las relaciones y un liderazgo motivador y estimulador.

La autonomía de cada establecimiento se manifiesta en la capacidad de gestión de que gozan el personal docente es contratado a nivel de cada colegio, la administración de los recursos humanos también, y las decisiones sobre infraestructura son privativas de cada establecimiento. El clima participativo en su interior hace que en ese proceso participen los miembros del equipo, asegurando la conformación de elencos con orientaciones compartidas.

d. La descentralización requiere que un centro participe en la construcción y preservación de la identidad y la doctrina del sistema

Esta autonomía no va en desmedro de la unidad de propósitos de la red. El nivel central preserva un papel importante, los instrumentos para ejercerlo son la orientación pedagógica, la formación, el apoyo para los proyectos institucionales y la asignación de recursos. Es decir, no opera como nivel de referencia jerárquica, sino de incidencia en la gestión de cada unidad a través de la preservación de la doctrina por la capacitación docente, el aporte de capacidades técnicas y el suministro de orientaciones.

Pero esa preservación no solo depende de ese nivel central: la composición del cuerpo docente debe asegurar la identidad institucional y la presentación de la doctrina original. En esto es fundamental el proceso de selección, apuntando a reclutar no solo decentes sino también agentes de un proyecto que trasciende lo pedagógico.

### 5.3. La integralidad y la articulación con la comunidad

Su misión institucional, vincula a la red con áreas geográficas específicas ("comienza donde termina el asfalto") y con un tipo particular de población, la que se encuentra en situación de pobreza, carencia o marginamiento.

a. La descentralización implica un mayor compromiso de la escuela con la problemática comunitaria.

Aquella misión explica que desde el inicio su papel no se hubiese reducido a una tarea - lo educativo, ya sea formal o no convencional sino que abarcara campos como la acción de promoción social y además que se expandiera a otros países.



Con este marco, los planteles de cada colegio realizan una multiplicidad de actividades fundadas en esta concepción amplia e integral de lo educacional y de lo social. Ello es lo que facilita y promueve el compromiso de la comunidad con la escuela, su participación y aún el control social que ejerce.

b. El compromiso comunitario debe sustentarse en los proyectos institucionales y permitir la evaluación de Impacto

Así como en otro punto se subrayó la dilución de los límites de lo público, esta temática supone que los límites de la actividad de la escuela también se hagan más difusos.

Pero esto entraña a la vez riesgos. La inserción social y territorial de una escuela descentralizada, con acciones más integradas y diversificadas, no *puede* realizarse sin contar con una doctrina compartida y con un proyecto institucional explícito; caso contrario se caerá en la dispersión, en la operación de fuerzas centrifugas o en la imposibilidad de realizar evaluaciones rigurosas de sus impactos.

c. La articulación con la comunidad debe convertir a esta en protagonista del proceso educativo

Los integrantes de la red son espacios abiertos a la participación comunitaria. En primer lugar, la tradicional apertura a los padres trasciende lo meramente formal y cotidiano, para avanzar sobre la toma de decisiones de gestión, como en la conformación del plantel docente y en la supervisión de la calidad del proceso educativo. En este sentido, los aportes que realizan para el financiamiento del establecimiento tiene una mayor relevancia por el vínculo que establece que por su impacto en la economía de la escuela.

La vocación comunitaria de la red, manifestada en la concepción integral de la acción se pone de relieve en las acciones asistenciales. Por ellas, la escuela se convierte en un núcleo sobre el que se desarrolla la vida comunitaria. Lo educativo formal se va reforzado por las relaciones que se establecen, generando interés, involucramiento y compromiso con las acciones.

De esta forma, el proceso educativo deja de ser patrimonio del equipo docente, para convertirse en una tarea colectiva. Su proyecto Familia, Escuela, Comunidad es una concreción particular de esta concepción y de ese propósito procura la formación de agentes volcados a la organización de la comunidad y la capacitación para la gestión de unidades de producción familiares.

#### 5.4. La eficiencia y la equidad

La red es un arreglo institucional complejo, derivada esta característica del número de escuelas participantes, del carácter integral de la acción, de la diversidad de situaciones y aún de los diferentes recursos con que cuentan sus integrantes.

En efecto, si bien todos los establecimientos reciben recursos de las mismas fuentes, las proporciones de ellos varían, en algunos casos hay contribuciones de las familias y además, los componentes de los gastos responden a decisiones a nivel de escuela.-Todo ello hace que los gastos por alumno difieran significativamente, planteando el interrogante sobre la eficiencia global del arreglo.



evitarlos o neutralizarlos y diseñar las acciones superadoras. Es decir, los medios están definidos y la construcción del escenario tiende a anticipar consecuencias de resistencias o reacciones provocadas por su aplicación.

b. La identificación de la situación y la determinación de las acciones necesarias.

El camino, como se advierte, es el inverso. La metodología es semejante a la utilizada en la formulación de la política, pero en este caso el nivel de referencia es otro, pues se focaliza en los medios. Consiste en interrogarse sobre qué impactos se procura alcanzar y que condiciones de disponibilidad y uso de medios es preciso crear para ello. Es decir, aquí los medios constituyen variables a manipular para alcanzar el impacto.

## 6. El análisis

Ambos modelos son estilizaciones de una realidad extremadamente compleja. Cuál de los dos tiene un mayor operacional es una cuestión empírica cuya resolución es función de dimensiones que se refieren a las restricciones organizacionales, a los atributos y conductas del operador y a las respuestas de los "clientes".

Las dimensiones y variables operantes son las siguientes. El listado es simplemente ilustrativo pero no intenta ser ni sistemático ni exhaustivo.

### Variables referidas a las políticas

- articulación con la estrategia de acción de gobierno
- la naturaleza y requerimientos de las políticas en términos de:
  - el público al que alcanza
  - la naturaleza del tratamiento a que es sometido ese público (políticas universalistas o focalizadas, orientadas al marco de acción o a impactar sobre la acción, etcétera)
  - las consecuencias distributivas o regulatorias
- la responsabilidad institucional por la política
- viabilidad política
  - apoyo político
  - liderazgo
  - acceso al liderazgo
  - apoyos externos
- viabilidad técnica
  - la razonabilidad de las hipótesis
  - adecuación al problema
  - utilización de conocimiento adecuado
  - calidad de las metodologías empleadas
- condiciones de diseño
  - definición de objetivos y metas operacionales
  - programabilidad
  - previsión de contingencias
  - explicitación de normas y criterios
  - atribución de competencias



#### Variables organizacionales

- atribución funcional
- condiciones de liderazgo
- desagregación de metas -  
naturaleza de las tareas
- programación de las tareas
- normas y procedimientos
- recursos y capacidades
- distancia entre conducción y ejecución
- mecanismos de control y evaluación
- sistemas de estímulos y sanciones
- mecanismos de coordinación
- sistemas de Información
- recursos afectables en contingencias y emergencias Variables

#### referidas a) operador

- profesionalismo
- valores, motivación y compromiso
- capacitación para el desempeño
- grado de discrecionalidad ejercido

#### Variables referidas al cliente

- legitimidad de la política
- grado de organización para plantear demandas
- expectativas y presiones sobre el operador
- participación efectiva en el proceso de ejecución

## CAPÍTULO VI LA

### EVALUACIÓN

En este capítulo se presenta la evaluación como una etapa fundamental del análisis de políticas. Se la compara con las prácticas de control de gestión y con los indicadores para el monitoreo de acciones. Se insiste en la necesidad de institucionalizar la evaluación como requisito para el perfeccionamiento de la calidad y de la gestión de políticas.

#### 1. La naturaleza y contribuciones de la evaluación

La evaluación es aquella actividad que procura abrir juicios con respecto a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas.

Es una actividad que hace uso de diversos instrumentos analíticos y metodológicos. Sus contribuciones se refieren a diversos planos:

-objetivización de la gestión: permite determinar el logro de las metas, requiere la cualificación de los productos y resultados y posibilita la medición de la eficiencia, eficacia y efectividad.



- transparencia y control social: a la vez requisitos y condiciones de viabilidad del sistema democrático, éstos principios suponen la recuperación de la noción de lo "público" como la esfera de interés común, la posibilidad de afirmar un marco normativo para la convivencia y una subordinación de la acción del estado a la sociedad en su carácter de mandatario y gestión del bien común.

- perfeccionamiento constante evaluación como esfuerzo sistemático debe brindar elementos para la revisión de las políticas y para encarar acciones de fortalecimiento y desarrollo de la gestión pública

Algunos de estos aspectos pueden ser cubiertos a través de mediciones convencionales, como el control de gestión, pero las mismas resultan de por sí insuficientes en el nuevo contexto de operación del estado.

## 2. La medición de la gestión

### 2.1. Las tradiciones

Varias son las tradiciones que convergen en torno a la medición de la gestión pública:

#### a. La tradición económica.

En primer lugar, están los esfuerzos vinculados a la inquietud por medir los procesos de cambio en dimensiones sociales significativas que son objeto de atención por parte de las políticas públicas. Por cierto, en el marco de la economía esos esfuerzos son tan viejos como la disciplina misma.

La medición de las variables macroeconómicas constituye una condición básica para la operacionalización de esquemas teóricos y para el desarrollo de la política económica. No obstante, su aplicación se reduce a ámbitos específicos de gobierno y a un área de política que, si bien tiene una incidencia formidable sobre la marcha de la sociedad, son de utilización extremadamente restringida en el conjunto del aparato del estado.

#### b. La ingeniería social

Las escuelas sociológicas que desde comienzos de siglo procuraron acercar la disciplina a los esfuerzos de "ingeniería social" avanzaron desde temprano en la Identificación de Indicadores de la situación social. Por analogía, se pretendía que desempeñaran el mismo papel que los indicadores de coyuntura Juegan para la economía; Esos indicadores fueron perfeccionándose incorporados progresivamente, a los sistemas de estadísticas nacionales.

Sin embargo, su desarrollo fue objeto de múltiples controversias, se discutió su relevancia en ausencia de teorías que pudieran dar cuenta de las causas, naturaleza y dinámica de los fenómenos sociales que se Intentaba medir. Al igual que la tradición anterior, los indicadores fueron utilizados en mayor medida para Justificar políticas, que para la gestión de la acción de gobierno.

#### c. La corriente de la gerencia pública

Recién en la década de los años 60 comienzan los esfuerzos sistemáticos por articular esos indicadores con la actividad administrativa. Los intentos de poner en marcha metodologías de presupuestación que incorporaran las dimensiones referidas a los productos de la acción estatal, además de los tradicionales referidos a los insumos, *tuvieron* como escenario privilegiado algunos ámbitos de gobierno de los países más desarrollados, sin que lograran difundirse e institucionalizarse; Tal vez la razón estuvo en que algunos de esos ámbitos eran los menos indicados para experimentar nuevos sistemas. Ese fue el caso del Departamento de Defensa de los Estados Unidos: la diferencia advertida entre productos y resultados (en este caso el desempeño en la situación de guerra) fue de tal magnitud que el descrédito supero al escepticismo primero.

Ese descrédito y aquel escepticismo estuvieron también fundados en las dificultades de la implementación de los sistemas presupuestarios que pretendían desarrollarse sobre la base de planes y programas. Con excesiva frecuencia la definición de éstos respondía en mayor medida a inercias Institucionales que a procesos reales de identificación de objetivos, metas y recursos necesarios para alcanzarlos.



#### d. El control de gestión

A este desarrollo está asociada la emergencia de los sistemas de control de gestión; Teóricamente son una consecuencia de la adopción de esquemas de planificación de la acción de gobierno. En el caso particular de América Latina. Argentina no fue una excepción- esos sistemas estuvieron asociados a los intentos de gobernar conforme a los lineamientos emanados de los planes de desarrollo. Las imperfecciones de éstos, la inestabilidad contextual que los rodeó, las deficiencias de los aparatos administrativos y lo rudimentario de los controles de gestión establecidos hicieron que éstos se redujesen a una pocas variables, casi siempre asociadas a la ejecución de los recursos o al desempeño temporal de los planes de obra. Las consideraciones referidas a resultados e impactos estuvieron así sistemáticamente ausentes.

#### e. La institucionalización de la evaluación

Junto a las tradiciones anteriores se fue desarrollando otra práctica especialmente referida a los sectores sociales. Cuando el despliegue del estado del bienestar alcanzó a poblaciones con carencias o problemáticas particulares, se pusieron en marcha programas con objetivos concretos, a veces respondiendo a supuestos sobre las relaciones de causalidad que gobernaban la realidad hipotética o no debidamente probada. Su evaluación se constituyó en un requisito para su expansión y para la asignación de recursos. Su carácter experimental exigía esa evaluación y para ello se desarrollaron metodologías, se generaron complejos sistemas de información y aun se fue conformando una nueva profesión: la de evaluadores de programas.

Lo que estas tradiciones fueron dejando como acumulación de experiencias puede resumirse en unos pocos puntos, desarrollo de metodologías, convicción que los indicadores deben estar asentados en sólidas comprensiones de la realidad, carácter indispensable de la disponibilidad de objetivos y metas bien definidos y articulación necesaria entre las instancias de formulación de políticas y programas con el diseño organizacional y la evaluación de gestión.

### 2.2. Algunas experiencias de evaluación.

En la Argentina no existen experiencias sistemáticas de evaluación de políticas y programas. Solo algunas excepciones pueden citarse: la evaluación de los comedores escolares en la década de los ochenta, algunos intentos de evaluar aspectos circunscritos del Programa Alimentario Nacional son solo dos de ellos, tal vez merecedores de la mención en mayor medida por haber sido concluidos que por los impactos que tuvieron sobre el diseño y la gestión de políticas. En algunos programas financiados con créditos de organismos internacionales están previstas instancias de evaluación, pero las mismas aun no se han concretado por el estadio de ejecución de esos programas. El programa materno-infantil es el que tiene mayores previsiones en este respecto.

En el nuevo ordenamiento institucional sobre el control de la administración, está previsto que la Auditoría General de la Nación realice acciones evaluativas. Si bien aun no existen experiencias significativas, esta posibilidad abre el camino para institucionalizar esta práctica, siempre que la misma se realice con un enfoque sustantivo y no meramente formal.

Mientras que las experiencias en la Argentina son limitadas, en otros países la evaluación constituye una práctica sistemática. En Gran Bretaña, la "Financials Management Initiative" de 1982 consistió originalmente en la medición del desempeño vía indicadores. Su éxito fue relativo, lo que llevó a sucesivos perfeccionamientos, entre ellos la adopción de los llamados "Next steps" y "Citizen's Charter", cuyos objetivos son rediseñar el funcionamiento estatal a partir de las clientelas específicas de cada organización. Se procuró, por ellos incorporar mediciones de desempeño fundadas en las apreciaciones del público, junto a las referidas al manejo y aplicación de recursos. Parte de esta iniciativa es difundir entre los ciudadanos las metas de desempeño y de prestaciones, de manera de asegurar, el control social, vinculado el sistema de incentivos al personal con los resultados alcanzados. Encuestas, obligación de responder a todos los reclamos y sugerencias, acciones de "marketing social", etcétera, son realizados para evaluar la calidad oportunidad y aptitud de los productos y servicios ofrecidos. Este



directamente a la oficina del Primer Ministro, habiendo realizado ya más de trescientos de estos ejercicios.

En Estados Unidos la práctica de la evaluación tiene una larga trayectoria. La misma es el resultado de Intentos de evaluar básicamente programas, en particular en el área social. No obstante, en los últimos años se han venido desplegando esfuerzos para incorporar la evaluación como práctica sistemática en toda la administración pública. Culminación de los mismos es la conformación de un programa especial comandado por el Vicepresidente de la República dirigido a diseñar un programa cuya aspiración es "reinventar" la estructura y los modos de acción del gobierno federal. El estudio demandó seis meses y la "National Performance Review" emitió un informe titulado "From Red Tape' to Results creating a government that works better and costs less". Entre sus recomendaciones está la generalización de las evaluaciones organizacionales y de programas y la realización sistemática de encuestas entre las "clientelas" de los distintos servicios para medir su satisfacción con las prestaciones recibidas, con la eficiencia observada y con el trato al público.

### 3. La información: indicadores y evaluación

#### 3.1. Indicadores

Los indicadores son instrumentos para la gestión, mecanismos orientadores para los ejecutores y de supervisión para la conducción. Constituyen medios a partir de los cuales se obtiene información útil para la toma de decisiones cotidiana. Pero de por sí no constituyen una evaluación.

Los indicadores de gestión suelen reducirse al consumo de insumos (información sobre ejecución presupuestarla) o sobre el proceso de conversión en productos (lo producido y los coeficientes que puedan medir la eficiencia del proceso de producción).

Los Indicadores reflejan un estado de la realidad en un momento determinado: Sirven para comparar ese estado con el deseado. Brindan, por lo tanto, información para comenzar el análisis. Son elementos para identificar eventuales desvíos. En última instancia, son insumos de un proceso que con ellos comienza. No cierran un proceso analítico ni evaluativo.

#### 3.2. La información para la evaluación

La evaluación debe recurrir a indicadores, pero no se agota en ellos. Supone la contrastación de la Información suministrada por el indicador con un patrón normativo y su procesamiento haciendo uso de un marco analítico. Los juicios formulados a partir de un indicador carece de Inteligibilidad el no se efectúa en dentro de los marcos normativos y analíticos que le dan sentido.

La evaluación necesariamente requiere información sobre productos resultados (consecuencias directas de la acción) e impactos (alteraciones en el contexto de operación provocadas por la acción misma). Estos impactos se producen en individuos, grupos sociales o áreas territoriales que conforman el target, población objetivo, grupo-meta o beneficiarios.

Esos Impactos dependen del tipo de políticas de que se trata. En las sociales, se refieren a en: a) sus condiciones de vida y/o satisfacción de sus necesidades, b) los comportamientos, c) los valores y actitudes que los soportan y d) sus capacidades.

#### 3.3. La articulación entre indicadores y evaluación

Lo anterior no es sólo una discriminación de carácter semántico. Tiene consecuencias operacionales de importancia. El relativo fracaso de los sistemas de Indicadores que en múltiples oportunidades fue denunciado se refiere no a los indicadores en sí mismos, sino a la utilización incorrecta de los mismos. Esa utilización tiene ese carácter cuando se otorga a ese indicador un carácter evaluativo que no tienen. Así utilizados, como ocurrió con notable frecuencia con los sistemas de control de gestión, no dejan de ser representaciones simbólicas de la modernidad administrativa, pero expresión real del ritualismo metodológico.



éxito. Establecer sistemas de indicadores sin que estén acompañados de la construcción de capacidades analíticas en el seno de la administración puede dificultar la gestión efectiva en vez de promoverla.

#### 4. Las metodologías de evaluación

Las metodologías habituales de evaluación procuran reproducir los mecanismos utilizados en la evaluación económica de proyectos. No obstante, existen algunas diferencias notables que no deben ser olvidadas.

La evaluación económica de proyectos está centrada en una estimación ex-ante de costos y beneficios. En esta afirmación hay dos nociones a subrayar I) es una apreciación previa a la ejecución de los proyectos y está basada en cálculos anticipatorios y II) y formula estimaciones de beneficios, es decir, de resultados positivos referidos a dimensiones cuantificables que se definen arbitrariamente (rentabilidad privada o social, por ejemplo). El juicio resulta de comparar los costos a incurrir con esos beneficios anticipados, utilizando para ello distintos recursos para tener en cuenta la dimensión temporal.

La evaluación costo-efectividad tiene un carácter diferente por cuanto la comparación con los costos se realiza desde una perspectiva diferente: son los resultados e impactos buscados los parámetros del cálculo, buscándose aquella combinación de medios y de estrategias de implementación que resulten más económicas. Esta situación, por cierto, atiende en mayor medida al carácter de las acciones públicas en los campos en los que se concentra actualmente la gestión estatal: lo social, lo regulatorio, lo promocional.

Por otra parte, la evaluación que interesa institucionalizar se refiere a la evaluación ex-post aquella que mide la "performance", las consecuencias de la gestión, la eficiencia, la eficacia de la misma y su combinatoria, la efectividad.

"Definida en estos términos, la evaluación ex-post fundada en la efectividad o en los impactos y resultados requiere una aproximación multidisciplinaria, que atienda al contexto de la acción, a los actores involucrados, a las consecuencias previstas y no previstas, a la construcción de capacidades y la relevancia de los comportamientos desplegados en los procesos de formulación e implementación.

Son múltiples las definiciones dadas al análisis de políticas. Algunas de ellas son las siguientes:

"asesoramiento relevante para las decisiones públicas basado en valores y dirigido a un usuario específico\* (Weimer y Vining)

"disciplina basada en las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de indagación y de argumentación para producir y transformar información relevante referida a políticas que puede ser utilizada, en ámbitos políticos para resolver problemas vinculados a políticas públicas" (Dunn)

"medio para sintetizar información, incluida en ella los resultados de investigaciones, dirigido a suministrar elementos para las decisiones sobre políticas (la identificación de alternativas) y para la determinación de necesidades futuras de información". (Williams)

. "subcampos aplicado cuyo contenido no puede ser determinado por límites disciplinarios sino por aquello que aparezca como apropiado a la naturaleza y a las circunstancias del problema (Wildavsky).

- cualquier tipo de análisis que genera y presenta información dirigida a mejorar las bases para el ejercicio de su juicio por parte de los formuladores de política. (Quade)



# LA TRANSFORMACIÓN DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN EDUCATIVA

Roberto Martínez Nogueira

## Introducción

América Latina está atravesando por cambios muy profundos: se está modificando el patrón de articulación entre el estado y la sociedad civil a través de un papel más prominente de los mercados, se están alterando las prioridades a que los gobiernos dirigieron su atención por décadas y se están afirmando formas de convivencia y orientaciones políticas de respeto a la diversidad y al pluralismo. Así, los términos modernización y democratización no son sólo aspiraciones compartidas, sino fuerzas que alienten comportamientos nuevos y quedan lugar a la emergencia de actores sociales que plantean nuevas demandas y que transforman, la significación de lo público.

Esas aspiraciones y estos cambios han estado acompañados y a veces impulsados por una renovación en el pensamiento y en los proyectos sociales. La "transformación productiva con equidad" los resume, dando lugar a revisiones de los marcos institucionales existentes, a las políticas establecidas y a los modelos de organización y gestión pública y social que surgieron como respuesta a otras demandas y desafíos. En el nuevo escenario, además la competitividad en el plano internacional y lo dramático de las generalizadas situaciones de pobreza han impuesto nuevas urgencias. Entre ellas están la de satisfacer necesidades de conocimientos nuevos, de construir capacidades analíticas, de hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles, de brindar flexibilidad a los comportamientos y de privilegiar el desarrollo de la población en situación de carencia, postergación o marginamiento.

En este escenario, el sistema educativo adquiere un valor a la vez crítico y estratégico. De la calidad de su acción, de su capacidad para sostener esfuerzos sistemáticos de creación, actualización y consolidación del capital humano, de sus contribuciones para formar ciudadanos creativos, activos y participantes y de su orientación a contribuir a reducir las inequidades sociales, depende en gran medida el acceso definitivo a la modernidad y el afianzamiento de la democracia como modo de vida.

Para que el sistema educativo pueda jugar ese papel estratégico debe superar sus restricciones actuales. Muchas de las mismas radican en el ámbito de lo institucional y en sus deficiencias en materia de organización y gestión. Esto ha sido advertido ya en múltiples instancias y los lineamientos para su superación están contenidos en pronunciamientos de organismos internacionales y en trabajos sobre el papel de la educación para la transformación. Sólo dos expresiones cercanas de ello han sido los resultados de reuniones de comités intergubernamentales, como el del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el



Caribe a través de sus declaraciones de Quito y de Santiago de Chile, y el documento producido por CEPAL y UNESCO-OREALC "Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad".

En este documento se trata la problemática del cambio organizacional y en la gestión de la educación. La atención se centra en los procesos de transformación institucional en que están insertos y de ajuste de la organización escolar a la reforma detestado y a la democratización de las sociedades. Es decir, se procura avanzar más allá del señalamiento de los atributos de diseño más adecuados, para identificar y subrayar los aspectos problemáticos vinculados a su implementación. Para ello se recurre al análisis de los resultados de estudios de casos realizados en el marco de las acciones de UNESCO-OREALC: de ellos se recoge un conjunto de lecciones que pueden constituir un insumo importante para la formulación de recomendaciones para los procesos de transformación de la gestión educacional en que ya se han embarcado numerosos países de la región.

El contenido de este trabajo está estructurado en tres capítulos. En el primero se plantean algunas consideraciones generales que pretenden dar el marco al análisis y a las conclusiones. En el se contrasta una tradición de gestión pública que fue estableciéndose alo largo de muchas décadas en America Latina con los requerimientos de la nueva situación Esta tradición constituye el escenario para una acción que debe superarla pero no ignorarla, ya que de la certeza con que se identifiquen las restricciones y obstáculos de ella emergentes dependerá en gran medida la suerte de los nuevos modelos que pretendan implementar. En el segundo se pasa revista a algunos procesos de cambio organizacional, recurriendo a los resultados de los estudios de casos mencionados, de manera de extraer conclusiones de valor operacional. Estas intentan poner de relieve las complejidades, las incertidumbres y las tensiones que constituyen, enfrentan y generan esos procesos. Por último, se plantean algunas recomendaciones referidas a estudios adicionales que debería ser realizados y a capacidades que deben ser construidas y a orientaciones de política a ser adoptadas de manera que lo organizacional y la gestión se constituyan en factores definitivamente contribuyen a una mayor eficiencia, eficacia y equidad de la acción educativa.

## CAPÍTULO I

### EL DESARROLLO DEL MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA

La comprensión de la problemática de la gestión educacional requiere, hacer una referencia previa a algunos aspectos más generales. Estos no se refieren específicamente a la tarea que se realiza en toda organización educativa, sino al contexto en que la misma se desarrolla. De esta manera se procura iluminar el proceso de desarrollo de los modelos de gestión educativa, identificando su lógica institucional y su coherencia con un marco de acción estatal y de articulación con la sociedad, así como las razones de su agotamiento y de la necesidad de sustitución por otros que se correspondan con las nuevas condiciones Impuestas por los procesos de modernización y de democratización.

1. La centralización, el formalismo y la segmentación en la conformación del aparato estatal

En América Latina la gestión educacional tiene un contexto dado por lo público, por la organización estatal. Por cierto, señalar este aspecto no implica de ninguna manera desconocer el hecho que la acción privada ha tenido y tiene en forma creciente un papel significativo



la profundidad de los cambios que hace falta realizar para transformar en forma radical los patrones actuales de la organización, de la administración y del financiamiento de la educación.

Aquel contexto de la gestión pública está dado por un estado que debió construir las nacionalidades. Nació de este modo centralista y jerárquico. Adoptó prácticas napoleónicas de estructuración, aún cuando las realidades enfrentadas se adaptaban poco a sus requerimientos de funcionamiento. Surgió así desde el inicio una tensión entre el diseño a que obedecía el aparato estatal y los comportamientos efectivos. Conforme a ese diseño, la concentración de la capacidad *decisoria hacia* que los niveles intermedios se constituyesen exclusivamente en cadenas trasmisoras de órdenes y regulaciones. En principio, los juicios de valor estaban exclusivamente reservados a aquellos niveles políticos, con la función administrativa limitada a operar en un marco de restricciones en el que la explicitación de los objetivos era redundante, dada la importancia dada a los procesos, a las rutinas y las operaciones centralmente definidas.

Las tensiones derivadas del conjunto de restricciones propias de un estado centralizado llevaron a refuerzo constante de un natural formalismo. Incorporadas las normas jurídicas que suponían una ciudadanía homogénea en derechos y capacidades, el derecho administrativo procuraba regularlos comportamientos de la gestión pública de manera que se preservaran los derechos de los administrados, *asegurando* que las prestaciones públicas fueran también homogéneas. La pesada carga reglamentarista era una necesidad funciona de ese estado centralizado y a la vez extremadamente débil en su sustento social. Era la garantía de la jerarquía con respecto al comportamiento de un funcionariado con baja capacitación, disperso geográficamente y atado a múltiples lealtades particularistas y locales. Esa garantía estaba reforzada por la supuesta *posibilidad del* ejercicio de la capacidad *de sanción, legitimada* por una legislación que hacia del universalismo de las políticas estatales su racionalidad última, aún desconociendo las limitaciones y deformaciones de la acción pública.

Sobre estas bases se fue construyendo el aparato organizacional del estado, el que ganó en complejidad a medida que pretendía enfrentar nuevos problemas: al surgimiento de cada uno de ellos en la agenda social seguía como práctica regularla creación de un nuevo mecanismo, haciendo del principio de diferenciación estructural y de especialización funcional otro cimiento de esa construcción. Cada uno de esos espacios terminó siendo apropiado *por* los especialistas en la resolución de esos problemas tal como eran circunstancialmente definidos. Las profesiones tuvieron así sus ámbitos de control, sus conocimientos eran la justificación de su poder, alejados del escrutinio público y protegidos por el carácter centralizado de la administración.

Surgen así tres características básicas centralización, formalismo y segmentación. Como se anticipó, las mismas no nacieron de azares históricos. Respondieron a una lógica de construcción de instituciones públicas y de complejización de las sociedades. Eran coherentes con la naturaleza de las políticas adoptadas y con los objetivos que se pretendía alcanzar.

## 2. La gestión del sistema educativo en este contexto

La construcción de los sistemas educativos públicos es un reflejo de esta problemática. La educación como bien universal, la búsqueda de esquemas universalistas y no discriminatorios fundados en la igualdad ante la ley, los propósitos de incorporación de vastos sectores, los objetivos de integración nacional, etc. Se correspondían con los supuestos sobre los que se basó la construcción del estado y con las características básicas que asumió.



cadena se transforma, toda la articulación se modifica. Se generan incompatibilidades, se producen tensiones y se hacen evidentes problemas que ya no pueden ser atribuidos a deficiencias en el funcionamiento de un modelo cuyo diseño básico es correcto.

Esas incompatibilidades y tensiones obedecen a ciertas jerarquías: el sistema institucional está construido reconociendo niveles y ámbitos especializados con relaciones diversas. Las modificaciones en cada uno de ellos no tienen las mismas consecuencias sobre los restantes, por lo que las posibilidades de transformaciones localizadas deben superar restricciones *derivadas* de esta inclusión sistémica para efectivizarse. La tarea consiste, por lo tanto en identificar esas relaciones de manera de anticipar la viabilidad de cambios localizados alguno de esos niveles y ámbitos.

Estamos en este momento en la situación en que todos los eslabones de esa cadena están sufriendo no ya cambios, sino mutaciones significativas. La transformación del sistema institucional tiene una profundidad que no pudo ser anticipada y cuyas ramificaciones y consecuencias se encuentran aún hoy en el plano de lo desconocido o incierto. Pero es justamente por ello que es preciso especular sobre esas ramificaciones y consecuencias, en particular para la organización y gestión escolar.

## 5. La transformación en las políticas

La transformación institucional talvez más significativa se está dando en el plano estatal. No hacemos referencia aquí a la reducción de su dimensión, ni a la renuncia al ejercicio de funciones que fue asumiendo progresivamente en su intento de convertirse en la locomotora del desarrollo. Centramos la atención en la ya vieja aspiración de constituirse en el promotor del bienestar.

Es en el plano de la concepción que inspira estas políticas que apuntan al bienestar de la población y a la equidad que la transformación es mayor. En la nueva concepción se introduce la noción de la deseabilidad de aligerar los contenidos universalistas para introducir criterios particularistas y discriminatorios. Las políticas compensatorias a la totalización de los programas contra la pobreza son una manifestación particular de este giro.

Estas políticas, requieren una gestión diferencial de parte del estado, poniendo al descubierto las modalidades desde Organización inspiradas en el modelo burocrático de prestaciones universales. Pero a la vez los resultados de las políticas y de los programas que respondieron al principio de universalidad mostraron las apropiaciones corporativas y los privilegios encubiertos alentados por el centralismo el formalismo y la segmentación. Es por ello que las nuevas si concepciones recuperan las nociones de descentralización de control social y de integración de las acciones.

## 6. Los nuevos paradigmas organizacionales y de gestión

La segunda *transformación Institucional importante* esta en la distinta concepción, que ilumina los diseños organizacionales. Se dijo que el modelo de organización y gestión estatal estaba apoyado en las nociones weberianas de la burocracia y taylorianas del proceso de trabajo. Arribas comparten algunas premisas la posibilidad de rutinizar la tarea, la ausencia de discrecionalidad en el operador, la homogeneidad del material procesado, etc. Todas estas premisas son compatibles con la organización centralizada apoyada en la jerarquía y en la pirámide de control con la programación de detalle la labor Individual y la coordinación a través del proceso. La organización era así un artefacto de naturaleza técnica, diseñado de arriba hacia abajo y desde adentro hacia afuera, dependiendo su efectividad de la adecuación del diseño y de la eficacia del control sobre los comportamientos de los operadores



El cambio paradigmático que hoy sufren las disciplinas de la organización y del "Management". implican una revisión radical de estas premisas. La descentralización, la discrecionalidad del operador, la sustitución de la programación de detalle por la orientación estratégica, el achatamiento de la jerarquía el trabajo en equipo y el control por resultados son las nuevas características de las organizaciones efectivas. A su vez, esta cualidad dependerá los comportamientos innovadores y colaborativos de sus miembros, de la cultura organizacional que los refuerce y de la realidad social que colectivamente se construya en respuesta a los desafíos y a las demandas planteadas por los destinatarios de sus actividades. La organización se piensa así "desde el mercado" y se estructura de abajo hacia arriba.

Esta revisión tiene consecuencias sobre la organización de los servicios estatales. Los principios de centralización, formalismo y segmentación son cuestionados severamente. Las restricciones diseñadas para controlar comportamientos resultan inhibidores de la innovación y de la discrecionalidad operacional dirigida a responder a demandas, circunstancial y situacionales. El control por procesos diluye la orientación hacia los resultados. La jerarquía entendida como mera supervisión desalienta el trabajo en equipo y obstaculiza la coordinación por ajuste mutuo. La especialización conspira contra la articulación de aportes de distintas disciplinas y contra el tratamiento integrado de problemas.

Este cambio paradigmático en lo organizacionales la resultante de un doble proceso por una parte, está la diversificación de demandas en un "mercado" cada vez más compuesta por actores que hacen valer su capacidad de discriminación y de negociación. Por otra la disponibilidad de tecnologías que permiten la producción en forma económica a través de ciclos cortos, construidas para aprovechar al máximo la flexibilidad y que requieren el ejercicio de mayores capacidades analíticas de parte del operador. Todo ello reduce las necesidades de la producción fordista en cuatro dimensiones críticas de homogeneidad *de material procesado*, de proceso, de producto y de destinatario del producto. Obsérvese que estas cuatro homogeneidades están también en la base del modelo tradicional de organización y gestión del estado.

## 7. Las transformaciones en la institución escolar

La institución escolar parte de los procesos anteriores de cambio institucional. Por una parte, introduce la noción de la diversidad de situaciones en que debe operar, reconociendo las diferenciaciones regionales, zonales y locales. Ello implica avanzar en la descentralización, renunciando a la uniformidad absoluta en materia de labores escolares, planteos curriculares y prácticas pedagógicas. Pero también implica asumir las diferenciaciones en la población escolar el "material" a procesar no es homogéneo y el proceso pedagógico debe adecuarse a los atributos propios de ese material. Ello supone capacidad de discriminación y el ejercicio de la discrecionalidad en la situación escolar. También requiere control por resultados, interpretación por parte del operador de los objetivos y de los *criterios de la Institución* y aprendizaje permanente, sistemático e institucionalizado.

Estos requerimientos ya han sido formalizados. El modelo de gestión GESEDUCA es una manifestación de ello. Desarrollado a partir de un diagnóstico según el cual los aspectos a superar son la centralización de la gestión, la desresponsabilización por los resultados, los escenarios conflictivos entre actores, la baja calidad y el aislamiento de la gestión, propone estrategias de reversión de esa situación basadas en la descentralización, la concertación y la negociación, la gestión orientada por proyectos pedagógicos y la apertura a la comunidad. En ellas la cultura organizacional construida sobre una visión compartida y una orientación estratégica son las bases sobre las que se construye la gerencia de operaciones y la calidad de los procesos.



### c. Las tecnologías

La disponibilidad de una nueva tecnología puede convertir a un ámbito de la realidad no problematizado anteriormente en un objeto de debate público.

El desarrollo conjunto de la informática y de los medios de comunicación plantea problemas inéditos en planos múltiples: desde el funcionamiento de los mercados financieros hasta el control de la programación televisiva orientada hacia los niños.

## 4. El análisis del problema

### 4.1. La Interpretación del problema

#### a. El pluralismo de interpretaciones

El análisis *de* políticas debe considerar los mecanismos y senderos a partir de los cuáles una necesidad se convierte demanda y alcanza *un* posicionamiento determinado en la agenda pública. En este sentido, entender un problema es tener una comprensión adecuada de que grupos sociales y porque esos grupos definen ciertos eventos o estructuras como problemáticas. Un principio del análisis es en consecuencia, no cuestionar la formulación que esos grupos hacen del problema es correcto, sino identificar los patrones normativos y los marcos analíticos utilizados.

Se afirmó que los principales debates sobre las políticas públicas no giraban en torno a datos, sino a las interpretaciones con respecto a las cuestiones en discusión. En este sentido, los marcos de referencia para la conceptualización del problema pasan a ser fundamentales. Así, la delincuencia Juvenil puede ser conceptualizada como un problema de debilidad de las fuerzas de seguridad, como consecuencia de la ausencia de empleo, de crisis de las estructuras familiares, de quiebra del Sistema educativo, de la Influencia nociva de los medios de comunicación, etcétera. Cada una de estas interpretaciones dará lugar a distintas demandas que serán canalizadas por distintos ámbitos administrativos. Igual razonamiento puede hacerse con respecto a la problemática de las villas de emergencia, o sobre la drogadicción.

#### b. Las apropiaciones del problema

El problema puede tener distintos tratamientos y vías de Ingreso a la agenda pública. En este fenómeno inciden varios factores, pero uno de ellos es crítico: algunos problemas son apropiados por grupos específicos sean colectivos profesionales (como es el caso de la educación o de la salud), entidades de representación de Intereses (cámaras empresariales o sindicatos) u organizaciones que promueven perspectivas valorativas de tipo genérico pero que movilizan sus energías en torno a ciertas cuestiones (derecho a la vida, eutanasia, protección de la flora y de la fauna, etcétera).

Esta apropiación tiene consecuencias sobre la modalidad de ingreso y la persistencia de una problemática en la agenda pública. Determina que con frecuencia las conceptualizaciones del problema respondan a inercias Institucionales. Además, puede provocar que el debate entremezcle cuestiones sustantivas con las referidas a los Intereses en torno a esa apropiación y a la atribución de responsabilidades, recursos y competencias.

Esta apropiación también explica que las nuevas perspectivas y los nuevos actores deban luchar para alcanzar su reconocimiento como participantes legítimos en los debates sobre políticas. El analista debe poder diferenciar estos aspectos procurando para ello identificar las cuestiones sustantivas en discusión de manera de no quedar prisionero de las valoraciones, percepciones y aspiraciones de los actores tradicionales.

### 4.2. La iniciativa gubernamental

#### a. El estado como estructurante de la realidad

En este proceso de inclusión en la agenda pública el gobierno y su administración no desempeñan un papel pasivo, Su acción genera autónomamente nuevas percepciones de la realidad como problema-



tienen que ser revertidas y procesos que deben ser puestos en marcha. Se constituyen ambos en estructurantes de la realidad, con gran Influencia sobre la conformación de la agenda pública

#### b. La autonomía del analista

El analista de políticas puede jugar un rol de significación a través de comportamientos que responden a lo que más arriba se denominaron modelos "valorativo-crítico" y "valorativo-comprometido" de ejercicio profesional. En ambos casos el funcionario contribuye a avanzar perspectivas que pueden iniciar o alimentar el debate público, incidiendo y modelando la percepción social sobre determinado aspecto de la realidad e impulsando una nueva conceptualización sobre el mismo.

#### c. Las inercias organizacionales

Las organizaciones públicas pueden incidir sobre la agenda pública a través de intervenciones gobernadas por las concepciones establecidas y cristalizadas en sus definiciones de misiones y en sus mecanismos y procedimientos operacionales.

En este sentido, una referencia teórica sirve para ilustrar el argumento. Como se señaló cuando se trataron los modelos sobre los procesos decisivos, March, luego de estudiar múltiples organizaciones, concluyó que en muchos casos éstas se comportan como si fueran repertorios de soluciones a la búsqueda de problemas. Es decir, que cuentan con recursos y procesos orientados hacia un particular tipo de tratamiento de la realidad y una cierta producción de resultados.

En estos casos, la lógica organizacional pasa a estar gobernada por la necesidad de movilizar esos recursos y hacer uso de esos procesos. Para ello, buscan situaciones en los que puedan realizar ese despliegue, con el peligro de que se privilegia la acción ya programada con respecto a aquella que debería realizarse frente a la especificidad de requerimientos enfrentada (el ejemplo clásico es la de aquel ejército siempre preparado para luchar en la guerra que ya sucedió). En esta base el modelo "institucionalista" del proceso decisorio descrito más arriba según el, las reglas, normas y prácticas establecidas determinan el contenido de las decisiones y políticas.

#### d. Las competencias ínter organizacionales

En el problema se produce una competencia entre perspectivas y ámbitos institucionales. Cada uno de éstos tiene a imponer su propia definición del problema, el que está influenciado por una particular perspectiva sectorial y profesional. Un ejemplo, es la problemática de la pobreza. La misma no es sectorializable, no obstante, cada ámbito organizacional del estado vinculado a lo social tiene un modo de acción determinado por sus competencias, lo que lleva a parcializar el problema y a reducir la eficacia de las acciones.

### 4.3. La dimensión temporal en la composición de la agenda

Los problemas tienen una dimensión temporal:

-su apreciación por un grupo social o por algún ámbito administrativo no supone necesariamente su inclusión en la agenda, pues pueden quedar postergados por la prioridad asignada o porque la atención pública está ocupada (o distraída) con otras problemáticas,

- atraviesan por un periodo de maduración: pueden ser objeto de atención y debate por parte de ciertos actores, sin por ello convertirse en políticamente significativos. Cuestiones sin impacto cotidiano en la vida de los ciudadanos, o no vinculados a grupos de interés con cohesión o capacidad de articulación suficientes, pueden pasar largos periodos sin atravesar el umbral de la agenda pública.

Las cuestiones de defensa, de relaciones exteriores en el primer plano, o la violencia familiar en el segundo, son ejemplos de ello.

- un problema puede manifestarse en el presente con una gravedad reducida, aún cuando las tendencias puedan indicar su acrecentamiento.



Esa explicación debe contener además la dimensión temporal. Es decir, debe permitir formular afirmaciones sobre el desarrollo histórico de los problemas identificados, diferenciando entre hechos aleatorios y hechos derivados del desarrollo de tendencias.

En esta etapa, la tarea de análisis debe conducir o anticipar el desarrollo futuro de la problemática, siempre que no se adopten decisiones correctivas ni se alteren significativamente las condiciones en que opera.

a. La visión retrospectiva

Para avanzar en el análisis, es preciso disponer de una comprensión histórica del problema y de las ideas desplegadas en su torno. Esta comprensión es fundamental para identificar tendencias y para generar hipótesis sobre su desenvolvimiento futuro.

b. La visión prospectiva

El proceso de formulación supone la disponibilidad de proyecciones sobre el curso de los eventos, tanto como consecuencia de las distintas alternativas de la acción como en ausencia de acciones.

Esta visión prospectiva debe considerar la incertidumbre propia del proceso mismo de formulación. Este no es lineal sino iterativo. Es decir, desde el momento en que se define el problema hasta la sanción de la política se desencadenan episodios que pueden modificar las bases de la elaboración, así como los datos relevantes para la misma.

Por consiguiente, la visión prospectiva no constituye una simple proyección del pasado sobre el futuro, sino que el proceso de formulación altera el escenario de la política.

### -2.3. Los participantes

a. La significación de la participación

La formulación es un proceso en el que participan múltiples actores. En esto puede diferenciarse de acciones más circunscriptas, como es el planeamiento tradicional, actividad realizada en base a criterios técnicos con escasa deliberación social.

No constituya un episodio en el que se despliegan exclusivamente capacidades analíticas. Es una ocasión para la convergencia de enfoques y perspectivas, para la movilización de recursos de poder, para la creación y diseminación (y manipulación) de información, para la construcción de alianzas y para la negociación y la concertación.

Estos participantes dependen del tipo de cuestión abordada. Suelen ser miembros de distintos poderes del estado (Congreso y Poder Ejecutivo), diferentes organizaciones públicas (que procesan los aspectos sustantivos presupuestarlos y formales), ámbitos particulares de los Ministerios y actores privados, Entre éstos están representantes de organizaciones que representan intereses o perspectivas particulares, círculos profesionales, entidades académicas, especialistas, etcétera.

b. La representatividad de los participantes

En el caso de participación de actores privados, se plantean interrogantes sobre la representatividad (quién es vocero de que intereses particulares) y la pertinencia de sus perspectivas con respecto a la problemática tratada (este es el caso de las visiones de las organizaciones de cúpula cuando los temas se refieren a problemáticas territoriales o de grupos específicos). Si la convocatoria se realiza desde el estado, la participación constituye un hecho político que acuerda personería y legitima a la dirigencia de las organizaciones. Además, exige que éstas elaboren propuestas o expliciten sus oposiciones. Todo ello tiene consecuencias sobre el escenario mismo de la formulación.

c. Las consecuencias de la inclusión en el debate

Como consecuencia de la anterior, la inclusión (o exclusión) de actores sociales en el debate en torno a políticas explica la estructura que éste asume, los temas sobre los que se focaliza, las propuestas consideradas y la legitimidad del proceso.



Por consiguiente, la estrategia de incorporación de actores sociales en el proceso de formulación debe resultar de una adecuada apreciación de costos y beneficios. A mayor número de participantes, mayor el tiempo demandado por el proceso, mayor generalidad de las cuestiones resueltas, mayor dificultad para seguir consenso y mayores problemas para operacionalizar las conclusiones. Las ganancias derivadas de la legitimidad deben balancearse así con las pérdidas en precisión en los objetivos y en los lineamientos para la acción que pueden derivarse.

### 3. El análisis

El análisis debe centrarse en: a) lo contextual, b) lo histórico, c) los actores, d) las alternativas en función de objetivos, e) el diseño de las políticas recomendadas.

#### 3.1. El análisis contextual

La etapa de formulación supone un análisis de contexto en el que se identifican los problemas, se generan las políticas y se ejecutan los cursos de acción. Por contexto puede entenderse todo aquello cuyos estados, conductas o tendencias afectan la percepción y evaluación del problema y de las acciones para superarlo.

##### a. Los diferentes contextos

En este sentido, es posible distinguir:

- el contexto real, constituido por los elementos de la realidad social con incidencia sobre el área de política, tanto a través de las necesidades efectivas, las demandas planteadas, los apoyos recibidos, la provisión de insumos como por los productos a los volcados.

- el contexto percibido es aquella porción de la realidad visualizada por los decididores políticos como de importancia para su accionar, tanto por aspectos políticos como meramente operacionales.

- el contexto relevante es aquella parte del contexto cuyos estados, conductas o tendencias son las que contribuyen a explicar las situaciones y los comportamientos referidos a la problemática en consideración. Constituye una delimitación analítica de la realidad.

Por toda su complejidad, el análisis del contexto real escapa a la capacidad de captación y procesamiento de la información de cualquier organización pública. Por ello, la organización pública realiza un recorte de la información sobre ese contexto, operando una percepción selectiva. El campo contextual considerado, entonces, difícilmente coincide con el contexto real.

Por lo anterior, la identificación los elementos del contexto que la organización visualiza, percibe o interpreta como importantes de extrema relevancia pues es en esta dirección que orientará la búsqueda de la información, establecerá sus estrategias y efectuará la apreciación de los impactos alcanzados. En consecuencia, el análisis debe determinar el contexto relevante. Para ello se requiere la identificación de las relaciones causales operantes: los hechos o circunstancias que son efectivamente productores de las condiciones que definen el problema.

##### b. Las fuentes de información

Este análisis del contexto debe hacer uso de múltiples fuentes de información. En su sentido más riguroso, constituiría una tarea de elaboración de diagnósticos de aquellas áreas, factores o actores que inciden sobre la problemática. No obstante, esa tarea rara vez puede ser realizada con la profundidad requerida.

El análisis debe hacer uso de información parcial y secundaria, de la apreciación de expertos e Informantes clave, de estudios de casos, de analogías y comparaciones, etcétera.

*Es frecuente que se cuente con diagnósticos sobre aspectos específicos de la problemática tratada: si se trata del desarrollo local, puede disponerse de información sobre infraestructura y sobre la situación educacional y sanitaria, etcétera. Si el tema es el empleo se contará con información*



*proveniente de la encuesta permanente de hogares, de relevamientos de cámaras industriales, de apreciaciones de los sindicatos, etcétera. "*

Esta Información suele estar estructurada según diferentes modelos analíticos y normativos, reflejando sus distintos propósitos. El análisis deberla comenzar con la recopilación de tales diagnósticos y con la comprensión de sus diferencias en enfoques y alcances.

Esa agregación no da un cuadro no exhaustivo de la problemática. Varios son los vacíos que pueden quedar. De particular importancia es lo referido a las carencias en la especificación de los actores involucrados. Los diagnósticos con frecuencia descuidan los aspectos de la problemática social, en especial cuando han sido formulados con propósitos restringidos o para la fundamentación de proyectos de inversión.

En situaciones de carencias generalizadas de información sistemática puede recurrirse al relevamiento de apreciaciones relativamente Informadas de personas a quienes se les confiere cierta autoridad y contabilidad en sus juicios. Estos informantes brindan sus apreciaciones de la situación, de los procesos a ella vinculados y de los actores relevantes.

### 3.2. La comprensión histórica

El análisis debe asegurarse una adecuada comprensión de la génesis y el desarrollo del problema a superar a través de la política.

#### a. El sendero de la política

Las políticas públicas surgen como respuestas a problemas o demandas que tienen una significación histórica particular. Esta significación puede modificarse a lo largo del tiempo cambiando el sentido real de la política. Este sentido por otra parte, sólo es parcialmente reflejado por la explicitación de la política. Se lo encuentra a partir de la identificación de los Impactos efectivos alcanzados a través de la acción de la administración pública.

Como se verá en el próximo capítulo, la Implementación es un proceso político y social lleno de incertidumbres y de reorientaciones constantes. Por lo tanto, la comprensión histórica implica reconstruir este sendero de adaptaciones y reinterpretaciones.

Como ejemplo puede señalarse el caso de una organización que nace orientada a realizar una actividad asistencial o reparadora, para tornarse luego a la prevención, con cambios importantes en sus recursos y modalidades operativas, *pero* sin por ello alterar sus estructuras *ni el* discurso oficial *con* que legitima sus actividades.

#### b. Los hitos de la política

A su vez, a lo largo de la vigencia de una política *determinada se producen* episodios que *van* conformando tradiciones institucionales, cristalizando modos de acción y afirmando una determinada *concepción* del problema. Esos episodios constituyen hitos que *el* análisis debe identificar, así como establecer sus consecuencias sobre la problemática en cuestión. Para identificarlos, se debe recurrir a las memorias institucionales, a Informantes claves, la revisión documental, *etcétera*.

#### c. Los productos de la reconstrucción histórica

El análisis de la génesis del problema y de su desarrollo debe llevar a la comprensión de los siguientes aspectos:

- los factores operantes,
- las relaciones entre ellos,
- los actores y sus comportamientos,
- las estrategias públicas y sus consecuencias,



Uno de los aspectos anteriores es central en esta etapa: la identificación de las estrategias de política e institucionales. En particular, es preciso identificar las modalidades de acción, la selección o interpretación de los destinatarios, los públicos involucrados, etcétera. A partir de ello, podrán interpretarse los datos de que se disponga sobre los resultados e impactos de esas políticas,

### 3.3. Los comportamientos de los actores

Como consecuencia de (o anterior, el análisis debe determinar:

- mecanismos de acción de cada los actores relevantes sobre los niveles de decisión política,
- articulación entre esos actores y las organizaciones públicas, en particular:
  - en la identificación del problema que da lugar al proceso
  - en la conceptualización del problema
  - en la vinculación del problema a otros problemas (agregación de problemas),
  - en la generación de alternativas
  - en la determinación de los criterios para el análisis de las alternativas
- respuestas de distintos niveles y unidades administrativas a esas articulaciones, relaciones e Intentos de instrumentación,
  - significación de las interpretaciones de las políticas de gobierno dadas por las unidades administrativas durante el proceso de implementación,
  - relaciones entre los actores considerados y los procesos de evaluación políticas y social de los Impactos de la acción administrativa,

### 3.4. La matriz de problemas

Una vez clarificado el problema, delimitado el contexto, identificados los "stakeholders", comprendida su evolución histórica, corresponde construir las matrices de problemas. Este es un recurso analítico que sirve para disponer de un cuadro de situación útil para la generación de alternativas.

- a. La construcción de las matrices

En estas matrices se incorporan las dimensiones referidas a la " cuestión y los actores. La construcción de las matrices debe permitir visualizar las "relaciones" o "transacciones", permitiendo:

- visualizar la naturaleza de las relaciones
- especificar la dirección de la relación
- establecer impactos múltiples de alguna variable si los hubiera
- identificar las relaciones de reciprocidad existentes.

#### i) Las dimensiones del problema

Consiste en un cruzamiento entre las diferentes dimensiones. Una matriz para el problema de la vivienda debería considerar dimensiones como las referidas a disponibilidad, características constructivas, accesibilidad, Impacto ambiental, financiamiento, tecnologías, localización, etcétera. II) Los actores

El cruzamiento se realiza entre distintos "stakeholders": Secretaría de Vivienda, Banco Hipotecario, empresas constructoras, ONGs, mutuales, organizaciones barriales, organizaciones de especialistas y profesionales, etcétera.

#### III) Las dimensiones y los actores

Es la matriz más compleja, pues debe reflejar cómo los distintos actores se posicionan con respecto a las dimensiones consideradas.



#### b. La utilización de las matrices

Las matrices permiten avanzar en el proceso de identificación de alternativas estratégicas y de diseño y selección de acciones.

En particular, deben posibilitar:

- diferenciar núcleos problemáticos y redes de relaciones por:

- significación y efecto multiplicador
- Impacto y difusión.
- consecuencias sobre la acción de gobierno
- problemas que puedan anticiparse a lo largo de la implementación de acciones de cambio (viabilidad)
- demanda de recursos exigidos por esas acciones
- oportunidades abiertas a lo largo de su superación (efecto sinérgico)

- posibilitar la construcción de alternativas estratégicas que consiste en la determinación de las áreas (celdas de las matrices) y secuencia "del ataque, conforme a la evaluación de los aspectos anteriores.

#### 3.5. Los objetivos y metas

Una forma de conceptualizar las políticas públicas como proceso es visualizarlas cómo un sistema de fines y medios. Su análisis, por consiguiente, requeriría plantearse interrogantes sobre el papel asignado al estado, sobre la orientación de gobierno y sobre el conjunto de objetivos asignados a las distintas áreas de acción.

El patrón normativo dictarla la necesidad, de que las políticas sean así, coherentes, mutuamente compatibles y resultantes de esa concepción.

La realidad dista de este óptimo. Por ello, para determinar el contenido específico de objetivos de política, es preciso considerar los siguientes aspectos:

a. Articulación con los objetivos y planes de acción de gobierno.

Este es un análisis formal. Su carácter ante privilegia la intencionalidad enunciada de la acción del estado. Interpreta que esta Intencionalidad es la que da origen a las actividades efectivamente realizadas y a los impactos buscados.

Este análisis parte del supuesto de una racionalidad del estado compartida en todos los ámbitos encargados de la ejecución de las acciones derivadas de los objetivos postulados. Puesto en estos términos, la política pública es: a) consecuencia de una desagregación de los objetivos y estrategias generales y b) un instrumento al servicio de propósitos que remiten a las funciones del estado: preservar el orden público, promover el bienestar general, etcétera. Cada actividad realizada debe, conforme a este modo de determinación del papel del estado, remitirse a alguna de esas funciones.

La consecuencia de este enfoque consiste en la siguiente secuencia en el análisis:

- explicitación de las características o atributos deseados en la realidad particular a la que se dirige la política, a partir de los parámetros fijados por la definición de objetivos de orden superior,
- traducción en esas características o atributos en objetivos para la política específica,
- determinación del papel que le cabe al estado en el logro de esa situación "deseada e inferencia de los objetivos restringidos para las organizaciones públicas.

Como se observa, este modo de aproximarse a la determinación de los objetivos plantea exigencia del tipo político y de disponibilidad de Información que raramente pueden ser satisfechas. Esto hace que el responsable de la conducción de un nivel de gota



a otros medios para identificar a qué papeles efectivos de la administración deberá responder la tarea de diseño organizacional.

#### b. Conciliación entre respuestas a las demandas y restricciones

Este análisis privilegia el impacto efectivo de la acción pública y sus consecuencias sobre las valoraciones y percepciones de los actores sociales. Se basa en la identificación de los públicos afectados por la actividad pública.

El supuesto operante es el siguiente: la acción pública es el resultado de múltiples factores, entre los que se cuentan la propia Inercia administrativa, las Iniciativas a nivel subordinado de gobierno, la respuesta a presiones localizadas, etcétera.

Este modelo de aproximación tiene requerimientos menores sobre la capacidad para explicitar los objetivos perseguidos y desagregarlos por áreas de política de manera de asignar responsabilidades a las distintas unidades que la integran.

### 3.6. La identificación de alternativas

Para Dunn, "una alternativa es un curso de acción potencialmente disponible que puede contribuir el logro de valores y por lo tanto, a la resolución del problema de política".

Cada posibilidad de acción se convierte en una alternativa cuando se cuenta con:

- una determinación de los medios y/o recursos movilizables,
- una asignación tentativa de esos medios y/o recursos a actividades comprendidas dentro del curso de acción,
- identificación de las relaciones causales postuladas (efectos a que conduce cada acción): y determinación de los Impactos previstos,
- requerimientos en materia de Información, capacidad decisoria y de gestión y control social de la alternativa.

### 3.7; La selección de la alternativa

Este es el momento de la elección entre las alternativas. Entonces se entremezclan las cuestiones analíticas con las evaluativas se condensan los conflictos y se dirimen las posiciones de fuerza.

Esta elección puede resultar de una decisión unipersonal de quien detenta la autoridad formal, o ser el resultado de un proceso de negociación, compromiso o concertación.

## 4. El diseño efectivo de la política

Este diseño es el elemento estructurante de la etapa de implementación. Es, además, el parámetro esencial para la evaluación de sus productos, resultados e impactos. Sus atributos y contenidos constituyen los ejes fundamentales para la Identificación de los requerimientos que deberá satisfacer la gestión.

### 4.1. El diseño óptimo

El diseño óptimo es una guía exenta de vacíos y ambigüedades para la orientación de comportamientos. No obstante, este óptimo sólo se alcanza excepcionalmente.

En la situación óptima no hay distancias entre los mandatos y las acciones realizadas. Se descuenta que la ejecución se hará con ausencia de desvíos en los procesos, en los productos los resultados y en los impactos: la gestión consiste en tareas totalmente programadas, con un contexto controlado contingencias anticipadas y respuestas planificadas. Los aspectos no previstos se resuelven a apelando a criterios explícitos definidos por la política.



#### 4.2. La viabilidad de la política

La relación entre diseño y ejecución es problemática: puede afirmarse que este óptimo es de ocurrencia prácticamente imposible. Esto implica la existencia de problemas u obstáculos a lo largo del llamado proceso de "conversión".

Los problemas de traducción de la política en impactos pueden deberse a cuestiones de poder o de conocimiento, a deficiencias en el proceso operativo o a una respuesta social alejada de las previsiones de la política.

La viabilidad de la política está dada, por lo tanto, por la capacidad de superación de esos problemas u obstáculos. Esta por tanto, tiene distintas facetas conforme sea el origen de estos problemas u obstáculos:

##### a. La viabilidad política

Consiste en la disponibilidad de poder para la conducción del ciclo de acción sin sometimiento a restricciones impuestas por los comportamientos de otros actores. Depende de la capacidad para generar apoyos y para movilizar recursos de poder suficientes. El análisis debe estimar la probabilidad de generar esos apoyos y de despertar resistencias u oposiciones.

La viabilidad política se refiere tanto a la vigencia efectiva de la política como a la preservación de su legitimidad. Por ejemplo, frente a cierta política un grupo con alta reputación en la sociedad por su trayectoria o por constituir la expresión simbólica de valores altamente estimados se opone a la política, ésta puede perder legitimidad aún cuando no se afecte en forma inmediata su vigencia.

Un aspecto particular es digno de mención el análisis es un proceso cognitivo que alimenta a la decisión política. De ninguna manera puede afirmarse que sus productos tendrán un impacto efectivo sobre ella. Por lo tanto, la viabilidad política se refiere también al campo de fuerzas en que interviene, el analista. Este debe diseñar su propia estrategia para la recepción y aceptabilidad de sus propuestas.

##### b. La viabilidad técnica

Se define por la disponibilidad y la utilización del conocimiento adecuado en las fases de formulación (definición de la situación, elaboración de previsiones y determinación de las relaciones de causa-efecto operantes) y de implementación (tecnologías, modos operativos, sistemas de información, etcétera).

##### c. La viabilidad institucional y operacional

Está dada por la capacidad de gestión dependiente del marco organizacional de la acción de los recursos movilizados y de su administración.

##### d. La viabilidad social

Está referida a la aceptabilidad de la política por parte de los supuestos beneficiarios o destinatarios.

#### 4.3. Las deformaciones en el análisis de viabilidad

El peso dado a cada una de estas dimensiones de la viabilidad puede brindar claves para interpretar deformaciones en los procesos decisivos. Las mismas consisten en dar por supuesta la existencia de alguna de estas viabilidades si se da otra, la que se considera como condición necesaria sobre determinante.

- el énfasis determinante dado al poder constituye la característica de las posturas voluntaristas en torno a políticas, programas y proyectos.

- si ese énfasis se ubica sobre el conocimiento se penetra en el campo de las Orientaciones tecnocráticas



- si el énfasis determinante se localiza en la viabilidad social, se puede caer en deformaciones clientelísticas o basistas.

Como es fácil advertir, estas deformaciones tienen una larga historia de ocurrencias.

## **CAPÍTULO V**

### **LA IMPLEMENTACIÓN**

En este capítulo se consideran los aspectos vinculados a la implementación de políticas públicas que deben ser considerados por el análisis.

#### **1. Naturaleza de la implementación**

##### **1.1. La implementación como proceso de conversión**

La implementación de las políticas públicas se refiere a la traducción de objetivos en comportamientos. Constituye un proceso de acción en el que están presentes restricciones (mandatos, reglas y recursos disponibles), percepciones de la realidad, reinterpretaciones de intenciones, intentos de influencia e incertidumbres de todo tipo.

Ese proceso es una cadena de sucesos. Su inicio es el momento de la sanción y concluye cuando la política (su expresión en programas y actividades) es abandonada; terminada o transformada: la implementación puede tener un comienzo preciso, pero un final difuso, pues éste remite tanto al impacto sobre la sociedad como a su inmersión en el proceso constante de formulación y revisión de políticas.

Aquella cadena no es lineal, ya que no conforma una secuencia gobernada por un plan. Esta es compuesta por decisiones y acciones interrelacionadas, con influencia recíproca. Implica la confrontación de inevitables tensiones, ambigüedades y conflictos que hacen que el desarrollo efectivo de las acciones siga senderos muchas veces alejados de las previsiones contenidas en el diseño de las políticas. Debe resolver conflictos entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y rutinizado y los requisitos de cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía política y las demandas de los receptores de las prestaciones.

Los senderos de la implementación resultan de respuestas a desafíos y presiones, de contingencias y de cambios de orientaciones. En esas decisiones los administradores juegan un papel central: constantemente hacen apreciaciones de la situación enfrentada y redefinen las prioridades. Pero sus comportamientos no solo alteran los cursos de acción, sino que también modificando su contexto de operación entablando alianzas, fortaleciendo a algunos actores sociales, generando, expectativas y demandas y creando la imagen pública de la política.

##### **1.2. El carácter iterativo de la implementación**

Si la implementación es una cadena de acciones y decisiones que provocan efectos que a la vez impactan sobre acciones y decisiones, puede afirmarse que es un proceso cuyo atributo básico es la "reflexividad".

Lo anterior tiene consecuencias no sólo conceptuales y analíticas. Ello quiere decir que los que participan en este proceso deben incorporar información, introducirla en sus marcos conceptuales, procesarla y evaluarla, revisando a la vez la validez de dichos marcos (es un proceso de aprendizaje) que puede suponer acumulación, maduración y transformaciones (es un proceso evolutivo) y que procuran sumar voluntades (es un proceso de creación de recursos y despliegue de coaliciones).

#### **2. El estudio de la implementación**

El estudio de la implementación como un proceso central en materia de análisis de políticas es relativamente reciente. Forma parte de un creciente reconocimiento de que éstas no consisten en una simple expresión de voluntad política, sino manifestaciones y consecuencias de la movilización de actores sociales con valores, evaluaciones de la realidad y recursos



política para promover sus intereses y perspectivas. Además, se funda en la convicción de que es posible identificar regularidades y estructuras de comportamiento a lo largo de los procesos de implementación con consecuencias para el diseño de los mismos.

#### a. Los antecedentes

Los primeros trabajos partieron de una concepción sistémica de la política (Easton). Para la misma el objeto de análisis está constituido por insumos que son objeto de transformación para producir productos para la sociedad. El proceso de implementación formaría parte de ese proceso de transformación, analíticamente diferenciaba, y evaluable en términos de eficiencia como cualquier proceso de producción.

Luego los enfoques se fueron complejizando. Pressman y Wildavski publican un libro en 1973 que inicia esta corriente de estudios. Centrante atención en cómo las relaciones entre las organizaciones y las unidades de nivel de contacto con el cliente determinan la eficiencia, introduciendo el concepto de "déficit de implementación". Este se refiere a las imperfecciones en la colaboración entre eslabones de la cadena de ejecución.

Otros autores, recurriendo a la teoría de la organización, atribuyen esos problemas a limitaciones en los sistemas de control en sistemas complejos (Hood). Así, se postulan algunas condiciones para el éxito de la implementación, las que remiten a la formulación de un modelo normativo cuyos atributos se señalan más abajo. Desde esta perspectiva se afirma que ese éxito está vinculado a la existencia de una unidad de conducción y a la atribución de las responsabilidades de implementación a una sola agencia, disminuyendo de este modo los requerimientos de coordinación interinstitucional.

#### b. Del estudio de la implementación de políticas al estudio de organizaciones

La maduración del campo de estudios ha llevado a reconocer complejidades adicionales. En primer lugar, se señala que no toda acción administrativa responde a una definición de política formalmente explicitada (advértase lo afirmado en el capítulo II, con respecto a la definición de política pública). Por lo tanto, el estudio de la implementación es una manera limitada de aproximarse a la problemática del sector público. Esta línea de pensamiento conduce a estudios centrados en las organizaciones, en su evaluación y en su significación política y social, más que en actividades vinculadas a una política o a un programa.

Cada una de estas organizaciones está a cargo de más de un aspecto de diversas políticas públicas, los que interactúan y se condicionan mutuamente. Sus acciones están sujetas restricciones Institucionales (enfoque institucionalista) y su lógica Interna lleva a que procuren conciliar los requerimientos de las políticas con sus capacidades organizacionales.

De esta forma no se concibe a la Implementación como el resultado de una enunciación de propósitos, sino como la convergencia de un conjunto de decisiones y de lógicas organizacionales que van concretando resultados e impactos. Su eje no es por lo tanto la eficiencia, sino las consecuencias.

### 3. Las perspectivas para el análisis.

Se han desarrollado dos perspectivas básicas con respecto a la implementación. Una de ellas es de naturaleza prescriptiva, otra que procura entender sus complejidades. De esta última se derivan consecuencias para el diseño y para la construcción de culturas organizacionales con atributos particulares vinculados a la naturaleza del contexto y de la tarea.

#### 3.1. El enfoque prescriptivo.

Este enfoque procura identificar las condiciones necesarias para una adecuada implementación. Ellas se suelen resumir en:

- especificación de objetivos y metas
- asignación precisa de atribuciones y responsabilidades



- recursos adecuados
- apoyo político

Este enfoque remite a la problemática del planeamiento, de su especificación en programas operativos, a la presupuestación y a la correspondencia entre requerimientos de las tareas y grado de discrecionalidad acordado para su ejecución. Se nutre de las disciplinas administrativas tradicionales, con fuerte énfasis en las problemáticas de la eficiencia y del control.

En la situación óptima, conforme a este enfoque, los funcionarios y operadores no deberían formular juicios interpretativos de las políticas. Aquellas condiciones necesarias deberían brindar todas las orientaciones requeridas para la resolución de todas las eventualidades que se enfrenten.

Este enfoque prescriptivo remite al modelo racional deductivo de toma de decisiones y al tipo Ideal burocrático de organización como patrones normativos para la Implementación. Es consecuencia de una concepción por la que la administración es un instrumento neutro, con respecto a las orientaciones políticas.

Desde esta perspectiva, el perfeccionamiento de los procesos de implementación se logra a través de la modificación de los marcos de la acción, una más precisa definición de la "regla de la ley", como afirma Lowi, perfeccionamiento de sistemas de planeamiento y programación, cambio estructural y de procedimientos, mecanismos de control de procesos y comportamientos, etcétera.

### 3.2. El enfoque del proceso social

Conforme a este enfoque, la implementación constituye la esencia de la política pública. Es la Implementación la que efectivamente determina su sentido, ya que de ella depende su impacto sobre la sociedad. La política sería de este modo, la sumatoria de todos los comportamientos públicos en torno a una problemática específica. La definición de la política contenida en el acto de sanción no sería más que un marco, "o una declaración de Intenciones, susceptible de ser sometida a examen de su consistencia y capacidad para orientar los comportamientos de implementación. Este enfoque recurre a nociones y conceptos de la ciencia política y de la sociología de la organización. El énfasis está puesto en el poder, en las visiones y perspectivas, en los impactos y en la participación social:

En este proceso, los funcionarios reinterpretan las directivas, adaptan las respuestas, generan nuevos procedimientos y suplen los vacíos de la política. En ello, ejercen discrecionalidades en grado diverso sobre cuestiones tales como la selección de los destinatarios (piénsese en una oficina que procesa solicitudes de subsidios, o el agente tributario que determina qué empresa será Inspeccionada) o sobre la flexibilidad de la norma. Tan importante puede ser este papel que un autor, Michael Lepsky, sostiene que la política se construye "al nivel de la calle" (street level behavior).

Las consecuencias operacionales remiten a los aspectos "culturales" de la organización; Para asegurar una adecuada orientación, es precisa una compenetración de los funcionarios con los objetivos de las políticas, el desarrollo de lealtades institucionales, la presencia de una "doctrina" operacional que sirva como criterio para las acciones no programadas y una evaluación de impactos con participación de los destinatarios.

### 4. El proceso de implementación 4.1. Las fases de la implementación

Analíticamente, se pueden reconocer distintas fases en la implementación. Por cierto, esta afirmación no es contradictoria con la anterior de que el proceso no es secuencial. Está dirigida a iluminar ciertos aspectos que están presentes con distintos grados de formalidad y de rigurosidad en todo proceso de implementación. Estos aspectos son relevantes para identificar elementos del escenario en que se despliega el "drama" de la implementación.

Estas fases se presentan en la realidad en forma superpuesta y muchas veces simultánea. La razón está en que los enunciados de las políticas.



- no agotan los conflictos en torno a los contenidos, utilizándose a veces la estrategia de postergarlos para la etapa de implementación,
- no puede anticipar contingencias cuya resolución queda a discrecionalidad de los operadoras,
- se funda en hipótesis causales susceptibles de refutación,
- no excluye la posibilidad de compromisos y negociaciones permanentes.

#### a El planeamiento de la implementación

Constituye el marco de la implementación. Se manifiesta en dos instancias posibles:

-el planeamiento de políticas: se refiere a los enunciados básicos sobre objetivos, estrategias de acción, orientaciones en materia de procedimientos, adjudicación de competencias y tiempos. Suele integrar el documento en el que se explicita la política. Es en torno al en quedan los conflictos políticos propios de la etapa de formulación:

- el planeamiento de programas es un nivel mas desagregado. Trata de la disposición de medios, de su despliegue y utilización. Determina las tareas a realizar y los recursos afectados para cada una de ellas. Suele realizarse en ámbitos técnicos y burocráticos, con ejercicio de cierta discrecionalidad por parte de los ocupantes de estas posiciones.

#### b. Las acciones:

Constituye la ejecución efectiva de las tareas. Estas están sometidas a distintos requerimientos en materia de estandarización y control. Requieren:

- el gerenciamiento: su papel es la conducción del ciclo de acciones movilizando, y combinando los recursos requeridos por el proceso de conversión indicado. Es decir) moviliza poder y conocimiento para producir la acción, II) opera dentro de un marco organizacional de asignación de responsabilidades y de capacidades decisorias III) recurre a diversas tecnologías (algunas que hacen a la sustancia de la política educativas, de salud, etcétera y otras a su planeamiento administración y evaluación), IV) moviliza y combina los recursos financieros, materiales, humanos y de información, v) debe hacer frente a condiciones políticas, tecnológicas, sociales, institucionales y operacionales de manera que no afecten el logro de los objetivos.

- la operación: es la realización de las tareas por parte de ejecutores en la base de la organización, sujetos a las orientaciones y control de la gerencia,

-la coordinación: la implementación requiere acciones interrelacionadas algunas de las cuales pueden ser realizadas por distintos ámbitos organizacionales. Esto abre la posibilidad de recurrir a distintos mecanismos, cada uno de los cuales tiene consecuencias diferenciales: la coordinación a través de la programación de tareas, el ajuste mutuo, los mecanismos de intermediación, etcétera.

#### c. El seguimiento y la evaluación:

Para estas fases es fundamental la operación de sistemas de información. La ejecución supone ' la generación, procesamiento y utilización de información de distinto tipo. En la identificación de la información necesaria, en su interpretación y en su Incorporación como Insumo para las decisiones interviene la discrecionalidad de los operadores, convirtiéndose en un recurso de poder.

### 4.2. Los participantes en el proceso de implementación:

Las políticas públicas pueden implementarse en forma directa por la administración o a través de mecanismos indirectos. Esta temática está ganando en importancia como consecuencia de nuevos modelos de estado y la incorporación en ellos de la provisión de servicios públicos a través de agentes privados con fines de lucro o sociales y comunitarios.

La programación de la implementación debe prever el carácter y capacidades de estos agentes. Para ello, deben considerarse los impactos sociales buscados, la evaluación de las trayectorias y recursos de estos actores para realizar esas acciones y los mecanismos necesarios para el seguimiento



## 5. Las condiciones de éxito y las consecuencias

### 5.1. Los factores contribuyentes

Diversas investigaciones sobre procesos de implementación llegaron a conclusiones sobre los factores de éxito que es útil reproducir:

- razonabilidad de la política. Se refiere a la "teoría en uso" que da sentido a la política; esto es, la correspondencia entre las causalidades postuladas y aquellas efectivamente operantes en la realidad. Las políticas se han afirmado más arriba, son cadenas de hipótesis. Su calidad depende de la calidad de éstas. Por ello, si las hipótesis están basadas en conocimientos precarios, o si no son relevantes para el campo al que se dirige la política, no habrá capacidad de implementación que la pueda convertir en eficaz.

- legitimidad de la política. Se requiere al grado de consenso o apoyo generado en torno a la política. Este requerimiento de legitimidad es mayor cuánto más elevada sea la intención de la política de alterar o establecer restricciones a los comportamientos de los ciudadanos (acciones de promoción social, política-tributaria, por ejemplo). Esa necesidad de legitimidad puede hacer recomendable establecer mecanismos para la participación de los destinatarios (programas de desarrollo rural, de promoción comunitaria, de transferencia de tecnología, etcétera)

- disponibilidad de los elementos esenciales. Toda política supone la movilización de poder, recursos y capacidades. Por cierto, su ausencia tendrá efectos catastróficos para la política, Pero lo que corresponde subrayar es que la no disponibilidad de estos elementos esenciales puede, poner de manifiesto deficiencias del proceso de formulación, al no plantearse con rigurosidad tanto aspectos de viabilidad política como técnica.

- liderazgo del proceso. La implementación no es un proceso despersonalizado. Supone actores cuyos comportamientos deben articularse y coordinarse. Esta es una tarea de "ingeniería social" que debe tener diseñadores y operadores, responder a una estrategia de construcción de apoyos y promover lealtades y compromisos.

- articulación entre el liderazgo del proceso, el nivel de autoridad y los ejecutores de las acciones. Cuando esa articulación no se produce por razones de distancia social, espacial o Jerárquica, las probabilidades de distorsiones en la implementación son elevadas. Esa articulación puede lograrse a través de relaciones formales, programaciones y rutinas, pero esto sólo será eficaz en contextos de tareas poco complejos, que utilizan tecnologías estandarizadas y que demandas escasa discrecionalidad de parte del operador.

### 5.2. Las consecuencias no anticipadas

La noción de consecuencia no anticipada está en el centro de las discusiones actuales sobre la intervención del estado. Una línea de pensamiento extremadamente influyente en el presente afirma que toda intervención es un fenómeno no deseable en la medida en que opera en una situación de elevada Incertidumbre, con seguras consecuencias negativas que no entran en el cálculo de costos y beneficios. De ahí que su recomendación sea el "estado mínimo"

Por cierto, esta línea de argumentación es atendible, pero su consideración rigurosa llevarla a suspender toda acción (Hírshmann ha caracterizado adecuadamente las falacias, prejuicios y valores que respaldan esa postura). Es por ello que el análisis se esfuerce por anticipar problemas y circunstancias a enfrentar con probabilidad durante la fase de implementación. Varias técnicas tienen ese propósito:

a: La construcción de escenarios

A partir de estos escenarios se describen los comportamientos necesarios para alcanzar los objetivos en las situaciones que los conforman. Supone el tránsito de lo macro a lo micro, de la situación al comportamiento" del objetivo a la acción

Esta técnica permite indagar la consistencia de esos comportamientos con las características y atributos de los recursos disponibles, identificar tácticas que podrían utilizar actores sociales para



De él forman parte los actores interesados en el campo de políticas (stakeholders), las situaciones aspectos de la realidad que son objeto de problematización y que dan lugar a las políticas.

Estos tres planos están en interacción continua, con elementos objetivos y de evaluación permanentemente presentes. Las interacciones resultan de comportamientos que expresan elecciones deliberadas de los actores sociales en el marco de una realidad observable compuesta por situaciones, acciones y consecuencias.

En esta relación dialéctica, cada uno de estos planos es a la vez creador y producto. Es decir, las políticas públicas no pueden ser consideradas como simples consecuencias de una situación del medio social y de comportamientos de los actores sociales. Sus contenidos también tienen carácter determinante, en el sentido que transforman la realidad y generan reacciones de los actores sociales. De ahí el carácter de reflexividad del proceso y la particular importancia del analista de políticas, un actor más en el.

### 3.2. Las intervenciones

La tarea del analista no se reduce a un momento determinado. Por el contrario, esta actividad se despliega a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de políticas. Contribuyendo a:

- a. orientar la acción pública a través de una definición de los impactos buscados, la asignación de recursos de acuerdo a prioridades y el perfeccionamiento de los modelos de organización y gestión (análisis ex-ante en las fases de definición del problema, formulación y reformulación),
- b. perfeccionar la ejecución de las políticas, de manera de operar con criterios de adecuación situacional, eficiencia, eficacia y transparencia (monitoreo durante la implementación)
- c. realizar la evaluación de los resultados e impactos de las decisiones de gobierno (análisis ex-post).

### 3.3. Las problemáticas

En ese proceso están presentes, múltiples., problemáticas que el analista de políticas debe confrontar necesariamente. Las mismas son de una extrema complejidad y han sido abordadas desde distintas perspectivas filosóficas y disciplinarias. Su señalamiento permite dar razón de los conocimientos, aptitudes y capacidades de que el analista deberá estar para el desempeño de esta práctica profesional.

- Acción. Es una acción con atributos particulares: es realizada por el estado a través de organizaciones públicas. Esta integrada por comportamientos conscientes y deliberados dirigidos a un fin que responden a una voluntad, a una intencionalidad. Frente a esta acción se despliegan otras acciones de otros actores sociales.

-Valores. La acción pública se sustenta en valores que fundamentan la definición de los objetivos y los criterios para la selección de las alternativas. A lo largo del proceso de políticas, a su vez, se confrontan valores de los actores sociales involucrados.

- Futuro. La acción espera tener consecuencias en el tiempo, ya sea determinando, promoviendo o regulando comportamientos de organizaciones o individuos. Por lo tanto, supone la capacidad de anticipar resultados de la acción en ese futuro.

- Racionalidad. Esta es una noción por demás compleja. El análisis de políticas pretende identificar y evaluar la articulación entre medios y fines, por lo tanto apela a la racionalidad instrumental. Además se interroga sobre los fines mismos, sobre sus fundamentos y consecuencias, por lo que supera ese marco restringido para plantear interrogantes referidos a la racionalidad material o sustancial de los actos. Si esto no constituyera una complejidad suficiente, también procura identificar las distintas racionalidades de los actores movilizados durante el proceso.

- Conocimiento. Toda política supone una apreciación causal: consiste en decisiones y actos orientados a ciertas consecuencias. La elección del camino entre unos y otras supone la utilización de una "teoría en uso" sobre la realidad. Las políticas públicas son en este sentido hipótesis a verificar. Es



decir, son apuestas a que ciertos medios alcanzarán ciertos fines. Además, constituyen "cadenas de causalidad", en el sentido que esas relaciones causales son complejas, con interacciones entre actores y factores. Por consiguiente, tanto el contenido de la política como su análisis suponen una previsión anticipación del curso futuro de los eventos en presencia o ausencia de la acción y una explicación identificación de los factores operantes y determinación de las causalidades presentes.

- Poder. Cada política pública es un fenómeno político que está respaldada por recursos de poder pero que a la vez enfrenta movilizaciones de poder de parte de los actores sociales interesados en los aspectos de la realidad que esa política pretende impactar. Es decir, toda política pública opera en un campo de fuerzas.

- Incertidumbre. Tanto conocimiento imperfecto como la movilización de recursos de poder por parte de diferentes actores hace que no pueda anticiparse con certeza cuales serán los impactos efectivos de las políticas públicas.

- Elección. Se refiere a la selección de alternativas en presencia de recursos escasos que requieren su adjudicación según una evaluación de su eficiencia, eficacia e impacto, Ello es consecuencia de la presencia de restricciones, ya que no se puede hacer todo al mismo tiempo. Las políticas consisten siempre en una elección entre alternativas, por lo que elegir un curso de acción supone renuncias, abandonando o postergando otros alternativos. Además, las políticas suponen afirmaciones de deseabilidad no siempre compartidas, por lo que se dan en un contexto de conflictos.

4. *El analista de políticas* 4.1. El perfil Dada la diversidad y complejidad de las problemáticas puestas en juego, el analista de políticas debe:

a. Utilizar marcos analíticos adecuados y metodologías rigurosas, por lo que debe contar con conocimientos actualizados sobre las temáticas que hacen a su competencia y capacidades para establecer diálogos con la comunidad de investigadores, con los decididores políticos y con los restantes actores sociales,

b. captar la complejidad del problema y de su contexto de emergencia y desarrollo, articular fines y medios, identificar alternativas y predecir y evaluar sus consecuencias,

c. identificar actores relevantes, sus perspectivas y sus recursos de poder, atendiendo a las sensibilidades y focos de atención de los destinatarios de la acción.

d. anticipar los procesos de implementación, los comportamientos de los distintos actores y los requisitos de la evaluación de productos, resultados e impactos y

e. realizar juicios éticos sobre su participación y sobre las cuestiones involucradas en las políticas y en el análisis de las mismas.

4.2. La tarea

El análisis de políticas se desarrolla en *un* contexto *plagado* de ambigüedades, conflictos e incertidumbres. Por ello Wildavski sostiene que el análisis de políticas es a la vez un arte y *un* oficio. Con esta afirmación pretende ilustrar el carácter, creativo de esta actividad, que trasciende la mera acumulación de conocimientos disciplinarios: una actividad que no es susceptible de rutinización y que requiere *un* contexto organizacional abierto al aprendizaje, que asegure la libertad de pensamiento, que permita el disenso y que sea tolerante a la frustración.

A su vez, Meny y Thoenig afirman que "la característica del trabajo de análisis es un ir y venir entre la simplificación y la complejidad, ya se trate de los objetivos, las soluciones o los efectos". Agregan que investigar no es nada fácil en presencia de una autoridad pública que no llega a comprender lo que simplifican hasta la caricatura, datos cuya pertinencia y finalidad



El papel profesional del analista de políticas no está claramente formalizado. Su desempeño se rige por distintas concepciones, cada una de las cuales supone un modelo de conducta diferenciado y da lugar a distintas tensiones y conflictos de tipo operacional y ético que deben ser considerados. Esos modelos, de manera estilizada, son:

a. El modelo analítico-descriptivo

Este es el modelo del "experto". Parte de una concepción positivista que diferencia los juicios de valor de los juicios de hecho. La "objetividad" es su aspiración. Su instrumento es el conocimiento técnico o científico. Se corresponde con los supuestos del tipo ideal "burocrático" de Weber. En éste, la organización opera como instrumento para el logro de objetivos que están definidos por alguna instancia externa de naturaleza política. En su interior, los funcionarios no formulan ningún tipo de valoración. Son agentes de la racionalidad instrumental, concernidos exclusivamente con los medios adecuados para aquellos objetivos. A su vez responde a la vieja distinción entre "política" y "administración" que gobernó el desarrollo de la administración pública tradicional como disciplina y como aspiración normativa. Los argumentos en torno a políticas generados desde esta perspectiva a los "datos" a la modelización y a la expresión cuantificada de sus previsiones y recomendaciones.

Este modelo supone un estilo de análisis. Este consiste en la desagregación de los elementos componentes de cada problemática. De esta forma, las cuestiones son delimitadas abstrayendo condicionantes y consecuencias. Además, implica un peligro: la tecnocracia. Por este término se entiende el poder efectivo desempeñado por individuos que, a partir de la posesión de un conocimiento disciplinario, determinan las orientaciones y contenidos de las políticas públicas, fundando su legitimidad en ese conocimiento sin referencia explícita a valores.

b. El modelo valorativo-comprometido

En este modelo la motivación básica no es esclarecer el sentido, los requerimientos o las consecuencias de una política, sino la de utilizar el análisis como una oportunidad para avanzar **intereses** específicos que expresan un conjunto de valoraciones o apreciaciones de la realidad de un grupo social determinado que constituye la "referencia" primera del analista. Su estilo es el de "advocacy", es decir, la promoción de ese interés, valoración o apreciación de manera de impactar a la opinión pública o a los decididores. Su intención es ejercer influencia a través del convencimiento y de la movilización de recursos de poder para la adopción de contenidos determinados de política.

c. El modelo valorativo-crítico.

Este modelo no rehúye el análisis de los valores. Estos son objeto de indagación, interrogándose el analista por sus contenidos y por sus consecuencias. Este no es un actor neutral: responde a una cierta concepción de lo público y, por consiguiente, del bien común. Desde esa concepción trata de esclarecer las diferentes evaluaciones de los actores participantes, las concepciones que alimentan la definición de los objetivos y el "sentido" de las políticas. Este no le viene dado como un "dato", sino que se constituye en un objeto a esclarecer. Procura hacer explícitos los marcos de referencia movilizados en los procesos vinculados a las políticas. Por ello, el estilo de indagación apunta a la totalidad y no a las partes componentes de la política, rehúye la separación entre juicios de valor y juicios de hecho y afirma la continuidad y la esencial relación entre la política y la administración.

Este modelo de acción genera alianzas circunstanciales con grupos sociales que sustentan sus mismos valores, o formulan sus argumentaciones desde la perspectiva de grupos "sin voz" o con escasa capacidad de demanda, o de valores con baja articulación política (los pobres, la preservación del medio ambiente, etcétera).

### 3.4. Los conflictos de la práctica del analista

Los tres modelos de conducta identificados suponen la presencia de conflictos y tensiones de rol con consecuencias éticas. Los mismos son diversos y su identificación y apreciación sólo debe realizarse situacionalmente. No obstante, puede afirmarse que los mismos no difieren sustancialmente de situaciones provocadas por la pertenencia a organizaciones o por el desempeño de roles profesionales.



a. Los conflictos de rol

Estas tensiones y conflictos pueden ser:

I) entre las demandas de la tarea y las aspiraciones de los destinatarios de la política y los valores del analista es cuando el analista debe realizar una tarea que servirá como fundamentación para la adopción de decisiones con las que no está de acuerdo.

II) entre los requerimientos de las labores y otras afiliaciones o pertenencias del analista que también le demandan lealtad, como cuando el analista debe realizar tareas con respecto a las cuales algún grupo al que pertenece o que constituye su referencia (el sindicato, un partido político su grupo profesional, etcétera) tiene posición tomada y le exige conformidad con ella,

III) entre requerimientos dispares con respecto a la misma tarea originados en distintos ámbitos organizacionales o distintos públicos, como cuando el analista debe responder simultáneamente a las exigencias de su organización o unidad de pertenencia y a las *demandas de otro* nivel jerárquico, de otro ámbito de la administración o del destinatario de su trabajo cuando éste es ajeno a aquella organización (participante de un grupo consultor, preparación de informes para el Congreso etcétera).

b. Las estrategias de comportamiento

Consideremos el primer caso, en el que el conflicto se produce cuando las exigencias del "demandante del análisis" ("el cliente": la autoridad política, la jerarquía administrativa) *entran* en contradicción con los valores del analista. Los restantes constituyen conflictos que el analista debe resolver a través de un examen de sus lealtades y de su priorización en cada situación en particular.

Weimer y Vining placean alternativas de resolución, inspirándose en categorías utilizadas por el economista Albert Hirshman para el análisis de situaciones similares en otros contextos.

Estas categorías son:

- la "voz", expresión de los propios valores con la intención de modificar los puntos de vista del cliente y la realidad organizacional y

- la "salida", el abandono de la organización. Ambas son opciones de comportamiento, las que a su vez están vinculadas al grado de identificación o compromiso del analista con la organización, *con* sus valores y con las oportunidades abiertas para el ejercicio de la tarea profesional en otros ámbitos.

- a esas opciones se puede sumar la "deslealtad", cuando el comportamiento procura ignorar, enfrentar o generar resistencias a la decisión política del "cliente".

Estas alternativas de comportamiento pueden a su vez combinarse: en una situación de conflicto de valores, el analista puede recurrir a distintas estrategias. Si pretende modificar la política, a qué estrategia debe recurrir a explicitar sus diferencias, a pedir su apartamiento del caso; a amenazar con su renuncia, a dejar trascender al exterior de la organización su disconformidad, violando la confidencialidad, a sabotear el proceso?

Estas situaciones se agravan cuando el analista confronta una situación en la que advierte un comportamiento ético inaceptable por parte del "cliente": las demandas para que el analista distorsione los datos, para que el análisis esté dirigido a legitimar actos realizados, o para cuando recibe presiones para llegar a conclusiones predefinidas. Las estrategias anteriores involucran en estos casos consecuencias mayores, ya que se trata de situaciones en las que no sólo están en conflicto valores o apreciaciones, sino la responsabilidad ante la organización, ante el público y aún ante la ley.

Estas cuestiones plantean problemas diversos que hacen a la integridad de los individuos, a las salvaguardas jurídicas contra la arbitrariedad, a los patrones de comportamiento respaldados en prácticas profesionales y a códigos de ética. Pero su resolución reside en última instancia en la existencia de una cultura. Un "ethos" de servicio público, fundado en una concepción democrática de la sociedad y en una subordinación del estado a valores de responsabilidad, transparencia y garantías al ciudadano.



## CAPÍTULO II

### LOS MODELOS Y LAS METODOLOGÍAS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

En este capítulo se presentan las distintas orientaciones del análisis, se distinguen los aspectos analíticos de los normativos, se describen los distintos modelos sobre la decisión, el decidido y al proceso decisorio y se introduce la consideración de las metodologías utilizables en cada fase del ciclo de políticas.

#### 1. Los procedimientos analíticos

Todo análisis de políticas supone una descripción, una explicación, una previsión de desenvolvimiento y una evaluación.

##### a. Descripción

Consiste en la identificación del estado de situación, integrada por la apreciación de los atributos y la medición o estimación de los valores asumidos por los hechos, dimensiones o elementos considerados como más significativos.

Este estado de situación debe ponerse en la perspectiva de las condiciones que le dieron origen. Es decir, debe apoyarse en una descripción retrospectiva que permita identificar las tendencias registradas y los acontecimientos más importantes que han dado lugar a la situación presente.

##### b. Explicación

Esta explicación está integrada por la determinación de las relaciones causales operantes; es decir, por la identificación de las causas o factores que han llevado a que aquellos hechos, elementos o dimensiones presenten los atributos y los valores expresados en la descripción.

Esta explicación también suministra la estructura de relaciones entre los hechos, los elementos y las dimensiones a que la descripción hace referencia.

##### c. Previsión

En base a la Identificación de las relaciones causales operantes, el análisis permite la formulación de proyecciones sobre el desenvolvimiento futuro de los hechos o de los valores de cada dimensión incorporadas en la descripción y en la explicación.

##### d. Evaluación

El resultado del análisis supone algún juicio sobre la situación, sea ésta la que se pretende remediar con la política o la generada por la implementación de ésta. Ese juicio es el que permite identificar los problemas, dimensionarlos y asignarles prioridad en función de la importancia que se les concede.

#### 2. Lo analítico y lo normativo

En esas descripciones, explicaciones, previsiones y evaluaciones intervienen instrumentos analíticos y consideraciones normativas. Ambas categorías de elementos pueden denominarse "marco analítico" y "patrón normativo".

##### a. El marco analítico

Consiste en una visión comprensiva de la realidad que permite identificar los factores o elementos que son más significativos en cada situación, las relaciones entre ellos y alguna interpretación sobre los procesos de desarrollo que llevan a situaciones como la analizada.

Esta visión orienta la búsqueda de datos relevantes sobre la realidad y permite generar hipótesis orientadoras del análisis. En otros términos, determina qué mirar, que esperar de esa mirada y que lectura hacer de los resultados de esa mirada. Esta visión puede estar dictada por una "teoría en uso" nociones, prácticas y razonamientos que constituyen un "sentido común" institucional o disciplinario, o una construcción teórica con alto grado de formalización.



Debe tenerse en cuenta que los distintos actores sociales operan con diferentes marcos analíticos". Cada una de las perspectivas se caracteriza por focalizar su atención en aspectos, factores o dimensiones diferentes. Es por ello que en cada cuestión objeto de política se confrontan distintas "representaciones" o "modelos", imágenes alternativas de la misma realidad, surgidas de una visión particular por la diferente ubicación del observador o de los tonos o matices producidos por la distinta luz proyectada sobre la misma realidad por los focos de cada una de estos modelos.

Dentro de esa diversidad de marcos analíticos, una buena práctica profesional exige, además de la validez de sus supuestos y de la razonabilidad de sus hipótesis, que el análisis satisfaga las siguientes condiciones:

- rigurosidad: fundado en el mejor de los conocimientos disponibles, de manera de asegurar que las relaciones postuladas sean susceptibles de verificación empírica y que estén lógicamente articuladas,
- sistematicidad: realizado siguiendo procedimientos explicitados, integrantes de un método que asegure la conexión lógica de las proposiciones que se formulen y haciendo uso de técnicas que den garantías de confiabilidad a los datos analizados.
- integralidad: Incorporando todos los aspectos que contribuyen a la comprensión y a la explicación de la situación observada, así como aquellos que permiten pronosticar la tendencia a seguir por las consecuencias de las políticas,
- operabilidad: identificados los elementos o Variables manipulables de manera de alcanzar los impactos deseados.

#### b. El patrón normativo

Consiste en los atributos deseados con respecto a la realidad, fundados en valores. La contrastación entre la situación percibida y este patrón normativo es lo que permite identificar a un sector de la realidad como problemático.

Los patrones normativos no cuentan con una formalización acabada. La razón está en su carácter valorativo, así como en la naturaleza compleja de las áreas de la realidad a las que se dirigen las políticas públicas.

Estos patrones son múltiples y diversos, ya que constituyen la expresión de ideologías, conjuntos de valores o apreciaciones de la realidad de distintos actores sociales.

No obstante esa diversidad, existe un conjunto de aspiraciones que pueden considerarse como básicas y que deben incorporarse en todo análisis de política. Ellas son la de contar con políticas que satisfacen los requisitos de viabilidad política, social, institucional y técnica, instrumentalmente eficaz, eficiente administrativamente, organizacionalmente efectiva y socialmente responsable:

- eficiencia técnica: aspiración de lograr el máximo volumen de *producto* posible dados los recursos afectados, conforme a las posibilidades ofrecidas por la tecnología en uso o a las que se tenga acceso.
- eficacia: hace referencia a: i) el logro del objetivo en unidades de producto o servicios a suministrar y de los resultados a obtener, II) el impacto producido sobre la situación social que constituye el objetivo último de la acción de gobierno.
- efectividad: entendida como 1) la capacidad política, técnica, económica y organizacional para responder a los requerimientos de la problemática objeto de la política, II) el aprovechamiento de las oportunidades abiertas por la acción, y *m*) la flexibilidad suficiente para realizar los ajustes necesarios.
- responsabilidad ante la Sociedad: aptitud para dar cuenta del uso de los recursos movilizados, de los productos generados y de los impactos producidos.
- Legitimidad política: expresada por medio de la adhesión, los apoyos y el consentimiento



### 3. Los modelos

Como los procesos en torno a políticas son extremadamente complejos, el análisis recurre a modelos arbitrarios construidos a partir de supuestos simplificadores que contienen hipótesis sencillas que apuntan a los aspectos esenciales de la situación. No pretenden reproducir la realidad; son sólo mapas, representaciones, que facilitan la tarea.

Para iluminar las diferentes conceptualizaciones de esos procesos, es pertinente identificar algunos de esos modelos.

#### 3.1. Los modelos referidos a la decisión

Estos modelos difieren en sus énfasis normativos o empíricos. La etapa del ciclo de políticas al que se refieren es a la de la formulación.

##### a. El modelo racional-deductivo

Entiende a la política como el resultado de un proceso racional, iniciado con la definición de valores y objetivos y construido a partir del cálculo de las contribuciones de medios alternativos en presencia de restricciones, conforme a criterios previamente determinados. El producto es un enunciado explícito, inequívoco en sus consecuencias, con cursos de acción determinados y resultados e impactos no problemáticos.

Supone racionalidad plena, información completa, capacidad de cómputo y poder suficiente para controlar los comportamientos y evitar los desvíos. Postula un "óptimo" alcanzable por el despliegue de la racionalidad instrumental adecuada de medios a fines, siendo la eficiencia en la asignación de recursos el criterio predominante. No hay procesos deliberativos. Cada actor debe realizar las acciones prescritas sin introducir juicios de valor.

Consiste en el correlato decisional del tipo ideal "burocrático" y se corresponde con los supuestos de la planificación tradicional. Está construido sobre la confianza en la capacidad del "análisis" y del conocimiento como determinante de los cursos de acción. Su aspiración es normativa."

Su prescripción para la etapa de formulación es -como se verá en el capítulo correspondiente- una secuencia integrada por los siguientes pasos:

- Identificación de futuros posibles y deseables
- apreciación de la situación presente
- explicación de esa situación
- previsión sobre su desarrollo
- identificación de alternativas
- evaluación de las mismas
  
- anticipación de los impactos probables
- estimación de recursos demandados
- selección conforme a los criterios de decisión establecidos
- adjudicación institucional para la implementación.

##### b. El modelo Incremental

La política es el resultado de decisiones cuyas consecuencias se acumulan, adoptadas en un escenario de restricciones múltiples y atendiendo a circunstancias particulares de alta especificidad. Se opera en condiciones de incertidumbre, con información incompleta. No aspira a optimizar una función objetivo, sino a alcanzar un nivel de logro satisfactorio. Como ejemplo de este modelo está el proceso presupuestario tradicional, con asignaciones que se negocian sobre la base de las cifras del año anterior, con una consideración de escasas alternativas y dando por establecida la preservación de las condiciones básicas de operación.



El énfasis sobre las restricciones es elevado y la decisión es visualizada como consecuencia de ajustes mutuos. El análisis busca determinar a través de una aproximación experimental las condiciones de viabilidad dentro de un contexto establecido. Sus caracteres empíricos y su aspiración "realista".

c. El modelo "mixto" (mixed scanning)

Es modelo procura combinar los aspectos normativos y empíricos de los modelos anteriores. Constituye un intento de construir un modelo decisorio a partir de marcos de deseabilidad explícitos, con adaptación a circunstancias y atención a restricciones, incorpora la incertidumbre, pero abandona la noción de un proceso de ajustes permanentes, sin un rumbo predeterminado. Este enfoque está en la base del tránsito de los modelos tradicionales de planificación a las posturas de tipo estratégico.

### 3.2. Los modelos referidos al decisorio

Aquí el eje pasa por el papel adjudicador la racionalidad. El momento al que apuntan es el de la adopción de-la decisión.

a. El decisorio perfectamente racional

Sobre este modelo está basada en la economía clásica y la economía del bienestar. Frente a un problema, el decisorio Identifica su función de preferencias, analiza y evalúa todas las alternativas posibles para la satisfacción de sus objetivos y selecciona aquella que permite optimizar conforme" a un criterio de decisión previamente determinado. El decisorio es "una máquina de calcular", clarividente y absolutamente coherente. Este modelo de decisorio se corresponde al proceso racional-deductivo de toma de decisiones.

b. El decisorio con racionalidad limitada.

Una corrección esencial al modelo clásico fue introducida por Herbert Simon. El decisorio tiene limitadas capacidades cognitivas: no cuanta ni puede procesar toda la información, considera sólo un pequeño número de alternativas y no procura optimizar: aspira a alcanzar niveles aceptables de satisfacción. La decisión es un proceso de búsqueda no exhaustiva en un contexto que impone diversas restricciones (temporales, de costo, de necesidades de compromiso) a la decisión. El decisorio no es una máquina de calcular ni un superhombre: padece de limitaciones e imperfecciones. Es víctima de inercias que determinan las alternativas consideradas, apela a su "olfato" y hace uso intensivo del "sentido común".

c. El decisorio en un contexto de racionalidades múltiples

Para este modelo, el decisorio esta inserto, en un contexto social de alianzas, negociaciones, conflicto, etcétera. En este caso, la decisión no es producto de un individuo aislado, sino un "producto" producido por la agregación o convergencia de diferentes racionalidades (March y Cyert)

d. El decisorio como articulador de repertorios de problemas y soluciones

Para este modelo, elaborado por James March para explicar situaciones frecuentes que encontró en sus trabajos de Investigación, la decisión es el producto de un "apareamiento" entre apreciaciones de la realidad estandarizadas y cursos de acción "envasados". No hay búsqueda racional ni negociación. Existe la "ceremonia" de la decisión, pero ella constituye un ritual carente de sentido sustantivo. Esta sería a situación comúnmente adscrita a la patología "burocrática".

### 3.3. Los modelos referidos al proceso decisorio

Si el análisis se centra en los procesos, los modelos apuntan a la comprensión de "juegos de actores, con poder e Intereses diversos, que se agrupan y cumplen papeles diversos, e Intervienen en órdenes organizacional y jurídicamente conformados" (Moreno Salazar, 1992).

a. El modelo institucional:

En este modelo los actores están sometidos a reglas, normas y expectativas que estructuran los procesos de decisión y que condicionan sus resultados Este marco Institucional está integrado por la



realidades organizacionales que legitiman determinadas perspectivas con respecto a cada cuestión social, las rutinas establecidas, etcétera. La consecuencia operacional de esta perspectiva descentrar e análisis en los escenarios del proceso, en las concepciones en juego y en las determinaciones que ambas imponen sobre los contenidos sugeridos y discutidos.

#### b. Los modelos centrados en el poder

Para estos modelos, las características y los resultados de los procesos se explican por la distribución de poder entre distintos actores. Tres variedades de enfoques pueden identificarse.

I) los modelos elitistas, para los procesos están determinados por las lógicas de construcción y de preservación de poder de los grupos dominantes. Desde esta perspectiva, el foco central del análisis radica en la identificación de los grupos con mayor concentración de poder y de dichas lógicas.

II) los modelos pluralistas, para los que para cada cuestión social, existen múltiples actores que pueden movilizar recursos de poder, con elevada fluidez en cuanto a alianzas y modalidades operativas. El resultado de los procesos será consecuencia de un juego de negociaciones y balances de resultado estructuralmente incierto.

III) los modelos neo-pluralistas o corporatistas, para los que para cada cuestión social existen, grupos organizados que por su ubicación estructural en la sociedad y en las instituciones vinculadas a los procesos políticos tienen capacidad para determinar los contenidos y las consecuencias de las políticas específicas.

IV) las "anarquías organizadas" son situaciones (generalmente organizacionales) en las que el poder es difuso, los objetivos ambiguos, las reglas imprecisas y los resultados equívocos. La lógica es aleatoria. Su identificación es una reconstrucción y no causa de comportamientos. El ejemplo recurrente son ciertas asociaciones voluntarias o comunidades de baja estructuración. Algunos aproximan este modelo a las universidades, pero sirve también para describir situaciones en el sector público en las que se adoptan decisiones caprichosas y oportunistas, sin que puedan identificarse claramente sus razones ni los propósitos buscados. La decisión es un acontecimiento sin público y sin libreto, una invención sin memoria ni utilidad.

v) los modelos de procesos combinan algunos de los elementos anteriores. Visualizan a las políticas como cristalizaciones temporarias de interacciones entre actores sociales, cada uno de los cuales aporta valores, percepciones de la realidad y aspiraciones. Por ello focaliza la atención en ciclos de acciones y reacciones, desde el planteamiento de la agenda hasta la evaluación, considerando la "reflexividad" del mismo, es decir, su capacidad para construirse y reconstruirse como flujo de eventos. Reivindica la particularidad de cada proceso, su carácter abierto y la incertidumbre con respecto a resultados e impactos, pero no por ello abandona la noción de procesos altamente estructurados. James Thompson estiliza en este sentido cuatro alternativas lógicas derivadas de la existencia o no de acuerdo o certeza sobre objetivos y medios.

#### 4. Las metodologías

El estudio de los procesos puede ser abordado utilizando diferentes metodologías. Estas pueden agruparse en tres categorías conforme a que sus contribuciones se refieran a los etapas de formulación, ejecución y evaluación de políticas: las "anticipatorias", utilizadas en el análisis de políticas, las vinculadas al seguimiento de la gestión, y las "evaluativas" de las consecuencias de la gestión, "retrospectivas" o de análisis "ex-post". a. Las metodologías "anticipatorias"

Estas metodologías son utilizadas en las etapas formulación de políticas. Procuran generar información que ilumine la decisión. Son principalmente el análisis prospectivo, planeamiento estratégico, análisis contextual, análisis de sistemas, Investigación operativa, análisis de costo beneficio y costo efectividad. Las demandas rigurosas de estas metodologías pueden tener un efecto altamente positivo sobre los procesos sociales de decisión por la necesidad de precisar conceptos, operacionalizarlos y construir indicadores válidos, superando el estadio de las apreciaciones escasamente fundadas en



Información confiable. La aplicación de los enfoques basados en modelo económicos se generalizó en, e) sector público y en los ámbitos universitarios de los Estados Unidos desde la década de los años sesenta. Los mismos suscitaron críticas -en algunos casos demoledoras por la simplificación excesiva que muchas veces requiere el análisis formal y económico de las decisiones, en particular cuando se encuentran en juego valores no monetizables.

Corrió consecuencia de esa crítica se ha incorporado la evaluación institucional y política en la consideración de las alternativas de decisión, ganándose en refinamiento y en aptitud para procesamiento de datos sobre aspectos tan difíciles, elusivos y complejos como los valores a los que las políticas deben servir, sobre la armonización entre aspiraciones y restricciones o sobre el tratamiento de los conflictivos o contradictorios de las etapas de ejecución.

#### b. Las metodologías "retrospectivas"

I) El Interés retrospectivo se manifiesta tanto en las etapas de formulación como de evaluación.

II) En la etapa de formulación, la identificación de necesidades y demandas, la Identificación y definición de problemas, la apreciación de las restricciones contextuales y de los valores, percepciones y aspiraciones de los actores, supone una mirada histórica para encontrar sentidos y buscar explicaciones a los problemas que se pretende superar.

II) En la etapa de evaluación de las políticas públicas, la medición de productos, resultados e Impactos constituye el punto de partida. La determinación de los factores operantes conduce a la Identificación de los actores relevantes, sus estrategias de acción, las consecuencias no previstas, las relaciones estructurales, etcétera. En este caso, se apela a la Indagación propia de las ciencias sociales, con sus metodologías específicas. Este hace uso de diversos mecanismos para encontrar a partir de información básicamente cualitativa y de las evaluaciones de los participantes y de los públicos vinculados a esas decisiones y políticas, los verdaderos y los impactos reales.

#### c. Las metodologías integradas

El análisis, integrado constituye un proceso continuo que incorpora los momentos prospectivos y retrospectivos. Para ser realizado, es preciso Institucionalizar la función de análisis de políticas, *adjudicando* responsabilidades a un ámbito *organizacional específico para el planeamiento, el monitoreo y la evaluación*. Hace uso de las metodologías señaladas, complementándolas con tecnologías de gestión referidas al cálculo de productividad, a la auditoría de gestión y al análisis organizacional.

### CAPÍTULO III

#### LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

En este capítulo se considera la puesta en marcha del proceso de políticas. Se define en primer lugar a la agenda pública. Luego se trata la identificación del problema. Se concluye con la descripción de la tarea de análisis en esta etapa.

##### 1. La agenda

La primera noción a tener en cuenta es la de "agenda". Este término se refiere a aquellas cuestiones que demandan la atención de la ciudadanía y que se debaten en la "esfera pública", contrastando intereses, aspiraciones, percepciones y evaluaciones y generando demandas sobre la acción estatal.

No todas las cuestiones llegan a Integrar esta agenda. Existen ciertas necesidades sociales cuya satisfacción alcanzada a través de acciones privadas, ya sea en forma individual o solidaria. No se convierten de este modo en demandas, pues no recorren el camino de la politización convocando en torno a ellas la acción colectiva para su solución.

Para que la necesidad se convierta en demanda, ciertas condiciones deben ser satisfechas: a) que esa necesidad sea percibida como provocada por alguna acción política o susceptible de ser solucionada a través de alguna Intervención estatal, b) se le atribuya alguna relación con un orden social susceptible



3. Asimismo, deberá asegurarse la transparencia decisoria destinada a facilitar la participación de la comunidad en el control de su accionar.

En otras palabras, mientras el nivel central tendrá a su cargo la conducción estratégico-político y el control de la gestión, el área descentralizada será responsable directa por la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades públicas.

En el área descentralizada estará localizado todo lo que implique "acción"

Ventajas que tendría la adopción de este modelo.

La implantación de las U.G.R. permitirían solucionar algunos de estos problemas de la Administración Pública:

1) Disminuye los gastos del Estado. Por un lado, la descentralización de las compras y las posibilidades de su desregulación, posibilitarán que el Estado compre a mejor precio y reduzca los múltiples stocks existentes a distintos niveles del Estado. Asimismo, el cambio en el modelo de gestión significará que el personal de las U.G.R. visualizará, directamente las posibilidades de reducir gastos que hoy parecen normales (luces encendidas innecesariamente, stocks superfluos, equipamiento inactivo, excesos de fotocopias o llamadas telefónicas, etcétera) y además, este personal puede tener un premio si produce esos ahorros.

2) Permite aumentar los ingresos del Estado. Desde el momento que el personal observe que las U.G.R. pueden recaudar directamente, por prestaciones y servicios que hoy se otorgan sin cargo por costumbre o para evitarse complicaciones administrativas (por ejemplo, la facturación de servicios médicos a obras sociales o a empresas de seguros) y, además, también puede tener un premio si factura esos servicios, el aumento de los ingresos será indudable.

3) Posibilita la participación ciudadana. Este nuevo modelo de gestión pretender legitimar la participación conjunta de autoridades políticas, funcionarios, trabajadores y ciudadanos.

4) Desburocratización. Constituye un objetivo básico de las

alejados de los lugares donde se producen los inconvenientes, propiciando que se localicen lo más cerca posible del origen de los problemas.

U.G.R. evitar que la toma de decisiones se realice, en niveles

5) Productividad. Se trata de cambiarla cultura burocrática predominante por una cultura productiva. Ello implica que se debe dejar de trabajar para cumplir las normas y reglamentos, para pasar a trabajar en el incremento de la producción, la mejora del servicio y potenciar la productividad y la eficiencia.

6) Cambio de la cultura administrativa. Cualquier intento de aumentar la eficacia, la eficiencia y la calidad del servicio de la administración pública, requiere inevitablemente transformar a la organización misma y a la cultura dominante.

7) Transparencia administrativa. Se intenta facilitar al ciudadano el acceso a las distintas áreas de gobierno, a través de la mayor cantidad de información posible.

La posibilidad de que en el gobierno de la U.G.R. están representados los "usuarios" o "clientes", como así también el hecho que estas unidades organizativas están obligadas a rendir cuentas públicamente de lo hecho, asegura la consolidación democrática y la transparencia en la gestión.

#### Las UGR

dispondrán de autonomía decisoria en lo programático y operativo sólo limitada por las orientaciones acordadas con el nivel central.



8) Premios y castigos. El manejo eficiente de la U.G.R. posibilitará a su personal recibir premios por productividad o por ahorros generados pero, paralelamente, la ineficiencia puede ser castigada con la exclusión de sus causantes.

#### Funcionamiento de las Unidades de Gestión y Resultado

Podrá considerarse como Unidad de Gestión y Resultado a todo organismo que tenga por objetivo satisfacer con acción directa necesidades públicas, mediante la producción de bienes y servicios.

*Las U.G.R. tendrán, dentro de este esquema, las siguientes características.*

1) Tendrán *personería jurídica propia, que fijará los límites dentro de los cuales actuarán, producirán resultados y serán evaluadas.* En este sentido, podrán tener capacidad para actuar jurídicamente por sí mismas y tener responsabilidad jurídica por lo actuado.

2) *Dispondrán de autonomía decisoria en lo programático y operativo, sólo limitada por las orientaciones políticas y programáticas acordadas previamente con el nivel central.*

3) Como esquema básico y marco general, se considerará un sistema integrado de decisiones donde:

a.) la definición y orientación de los lineamientos políticos-estratégicos esté a cargo de la Administración Central;

b) la definición, evaluación y conducción programática esté a cargo de la conducción colegiada de la U.G.R.

c) la administración técnico-operativa esté a cargo de un Director Ejecutivo.

4) Las U.G.R. elaborara su respectivo Estatuto, el que será aprobado por la Administración Central y que contendrá las especificidades de su organización, y regímenes, de funcionamiento en lo referido a los recursos y tecnologías administrativas, en base a un modelo de referencia a elaborarse.

5) La conducción superior de las U.G.R. se concretará, mediante alguna forma de gestión que involucre a usuarios directos, trabajadores y demás sectores interesados en su funcionamiento, asegurando a la comunidad su participación en la gestión, la administración y el control. Dicha participación será de carácter informativo, consultivo y decisorio.

6) Habrá un Director Ejecutivo, que será el encargado de ejecutar las decisiones programáticas y operativas.

7) Tendrán autarquía económica-financiera, es decir contarán con presupuesto propio, del cual podrán disponer libremente en función de programas y resultados.

8) Tendrán posibilidades de obtener recursos provenientes de donaciones, créditos del extranjero o de organismos internacionales y por contra prestaciones de servicios brindados a otros entes públicos o privados.

9) Las U.G.R. deberán operar vinculando su gestión a procesos previos de planificación participativa, la cual se instrumentará mediante instancias que la contengan y sustenten. Por ello, en cada unidad se garantizará el desarrollo de procesos de detección de necesidades públicas e identificación de problemas en forma participativa con la comunidad de usuarios y sectores de interés. De esta manera se involucrará al área central, al área descentralizada y a la comunidad en general.

10) El proceso de planificación implicará que, sobre la base de orientaciones estratégico-



11) Teniendo como base el plan plurianual, las U.G.R. elaborarán un Plan Anual de Actividades en el cual se hallen claramente explicitados:

- a) los objetivos programáticos y operativos.
- b) los proyectos y actividades básicas a realizar; definiendo para cada uno de ellos los resultados económicos, financieros, operativos, de gestión de calidad de servicio que se prevé alcancen el período, y la cualificación de las metas.
- c) presupuesto por programa de gastos y recursos.
- d) presupuesto de inversiones.
- e) estado proyectado de origen y aplicación de fondos.
- f) propuesta de distribución de utilidades, que incluye la participación del personal en las mismas.

La gestión de compras será administrada por cada UGR.
--

12) Existirá un Acta Compromiso, como manifestación de compromiso explícito sobre los resultados a alcanzar, programas a desarrollar y recursos a utilizar por cada U.G.R. Esta manifestación generará, en casos de incumplimiento, efectos concretos sobre la U.G.R. y sus autoridades.

13) Se utilizará como forma presupuestaria, el "presupuesto por programas " Q " presupuesto por resultados", el cual no será considerado como una mera clasificación contable, sino como verdadera herramienta de gestión y guardará simétrica relación con un sistema de información de resultados que tendrá carácter global y estará centralizado. Se pretende eliminarla tradicional práctica del presupuesto incremental.

14) *La gestión de compras será administrada por cada U.G.R.* de acuerdo a normas a establecerse. En este sentido, el sistema de compras se descentralizará totalmente, Interviniendo el nivel central solamente en aquellos casos que las compras impliquen montos muy significativos o especial interés público.

15) La gestión de las U.G.R. no será interferida con controles previos, salvo casos excepcionales en cuanto a importancia o monto.

16) La gestión de cada U.G.R. será evaluada por los resultados obtenidos y conforme a lo establecido en el Plan Anual de Actividades y en el Acta Compromiso. En este sentido, se deberán tener en cuenta tres medidas básicas:

- a) la efectividad, en término de la satisfacción de las demandas de la comunidad y/o. impactos que produce sobre ésta la acción de la U.G.R.
- b) la eficacia cuantitativa y cualitativa, en el cumplimiento de los objetivos y metas preestablecidas;
- c) la eficiencia en la administración y asignación de recursos.

17) Es necesario reformular el sistema de contabilidad vigente para adecuarlo al de partida doble, concibiéndolo así como un sistema de información gerencial.

18) Cada U.G.R. deberá elaborar un Balance que sea auditado, dictaminado y certificado por un Contador Público.

19) Se debe facultar a las U.G.R. a establecer un sistema de incentivos y premios por productividad y eficacia. En este sentido, se considera que el cambio de modelo de gestión exige el establecimiento de un sistema de premios y castigos que oriente los comportamientos hacia objetivos de eficacia, eficiencia y calidad del servicio.



20) Ya se señaló la necesidad de eliminar los controles formales y previos, pero a cambio deberán establecerse fuertes controles a posterior, basados en la evaluación de los resultados. Para ello, las U.G.R. estarán sujetas a dos tipos de controles:

- a) de auditoría externa,
- b) de control comunitario, mediante la inclusión de los usuarios, sectores interesados y comunidad en general, quienes realizarán la tarea de evaluación y control de los proyectos y actividades desarrolladas.

21) Las U.G.R. deberán rendir cuentas de su gestión anualmente, en audiencia pública y en presencia de organizaciones intermedias y representativas, y de los usuarios y ciudadanos en general.



## ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Roberto Martínez Nogueira

### Introducción

Este trabajo responde a una intención: contribuirá perfeccionar las capacidades, analíticas disponibles en el sector público. Su propósito es impactar sobre la acción, mejorando la calidad de las decisiones y facilitando la adopción de una perspectiva estratégica de la gestión. Su temática es el análisis de políticas públicas, conjunto diverso de metodologías y técnicas cuya utilización tiene por propósito introducir mayor racionalidad y transparencia en el funcionamiento del Estado y en sus procesos decisorios a través de una exploración más rigurosa de su sentido, de sus objetivos, del contexto de operación, de sus requerimientos y de sus impactos.

Lo anterior supone una concepción del papel de funcionario de nivel gerencial o que desempeña funciones de asesoramiento, éste es un agente activo que interpreta, operacionaliza y ejecuta decisiones políticas en cuya formulación interviene movilizando sus valores, su perspectiva particular de las problemáticas a que se dirige la acción y sus capacidades. Es decir, no es un funcionario pasivo o neutro, sino que sus comportamientos están guiados por un sentido de lo público, del bien común y de servicio al ciudadano. En los procesos sociales, políticos y organizacionales desencadenados en torno a las políticas públicas participa como un actor relevante con incidencia sobre los resultados y las consecuencias de la acción estatal. Esta participación debe ser informada, nutrida del mejor conocimiento disponible, sometida a reglas claras propias de una administración pública responsable ante la sociedad y orientada éticamente.

Un autor, Martin Rein, señaló hace tiempo que en los debates sobre las políticas públicas no se discute sobre datos, sino sobre sus interpretaciones. Estas ponen en juego concepciones, percepciones de la realidad y valores. Los contenidos de este trabajo no se refieren tanto a los datos a utilizar como a la capacidad para identificar su necesidad y relevancia en función de la situación problemática abordada por la política pública, a los marcos analíticos y evaluativos que les dan sentido y a los requerimientos de rigurosidad que deben satisfacer.

El análisis de políticas se basa en conocimientos de diversas disciplinas y, por lo tanto, es una actividad científicamente sustentada. Es también una actividad que debe realizarse en forma sistemática, con metodologías rigurosas. Este curso está en primer lugar dirigido al tratamiento de estas metodologías. Su objetivo no es, por consiguiente, suministrar las mejores respuestas, sino brindar elementos que puedan contribuir a formular preguntas sensatas. De ellas podrá derivarse una mejor actitud para buscar el mejor conocimiento que informe a las políticas públicas.

Si bien es cierto que el conocimiento acrecienta la capacidad de alterar la realidad, el despliegue del mejor conocimiento disponible no necesariamente asegura una aceptable calidad en las políticas públicas. Por ello, en este curso no sólo se enfatizan aquellos aportes metodológicos para el análisis de políticas, sino también se plantean interrogantes que están dirigidos a precipitar la reflexión sobre el papel del funcionario, sobre sus responsabilidades y sobre las tensiones a que está sometido en el ejercicio de sus tareas.

La estrategia expositiva procura iluminar diversos aspectos del análisis de políticas. Para ello enfatiza la necesidad de transitar: a) de lo simple a lo complejo, b) de la consideración de las políticas como enunciados cerrados a entenderlas como ciclos abiertos de acción, c) de las visiones centradas en esos enunciados a su análisis a partir de las relaciones con su entorno y, d) de una concepción de la gestión pública como mera aplicación de recursos, a otra más integrada con la construcción de la legitimidad, la efectividad y la sostenibilidad de las políticas.



## CAPÍTULO 1

### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SU ANÁLISIS COMO DISCIPLINA Y COMO PRÁCTICA

En este capítulo se procura brindar elementos que permitan una comprensión, de la temática general de las políticas públicas y de su análisis. Para ello se abordan cuestiones referidas a las conceptualizaciones y a los marcos analíticos y se exponen distintas temáticas referidas a esta práctica profesional.

#### 1. Las políticas públicas

La noción de política pública remite al estado, a sus articulaciones con la sociedad, a la administración pública y a sus actividades concretas. Cada uno de estos temas reclama un tratamiento particular que no será abordado en este trabajo. Sólo se señala que las políticas públicas están respaldadas por el Imperio del estado, pretenden tener consecuencias sobre la sociedad y requieren para ello acciones de la administración pública.

##### 1.1. Las definiciones

Son muchas las definiciones que pueden darse de las políticas públicas, ya que ésta es una noción relativamente difusa por tratarse de términos polisémicas. Por política pública puede entenderse un campo de acción del estado, una declaratoria de intención, un proceso de conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos.

- campo de acción: un aspecto de la realidad que intenta ser impactado por la actividad estatal (política social, política exterior),
- declaratoria de intención: conjunto de promesas y compromisos de acción. Se refiere a conductas deliberadas para el logro de objetivos, la asignación de recursos y la determinación de responsabilidades. Estas promesas tienen su expresión material en la enunciación de la política.
- Proceso de conversión: una movilización de recursos (de diferente tipo de poder, de conocimiento, institucionales y organizacionales, de legitimidad social) para el logro de objetivos políticos. Su naturaleza, dotación, atributos, relaciones, recíprocas, compatibilidad y convergencia determinarán el grado en que la promesa se convierta en resultados efectivos.
- ciclo de acción: actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, cada una de las cuales supone la *realización de acciones diferenciadas pero a la vez articuladas*, que *comprende* además las intervenciones de múltiples actores como agencias con competencia política o técnica o como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad.
- conjunto de productos, resultados e impactos, consecuencia del proceso de conversión en el marco de ese ciclo de acción.

##### 1.2. Las políticas públicas como construcciones sociales

Puede adoptarse también una perspectiva aun más amplia. Estos términos pueden también utilizarse para de notar tanto cursos de acción como la inacción gubernamental, superando de este modo el enfoque restringido a conjuntos de decisiones o acciones. Las políticas serían recurrencias de acciones (o de ausencia de acciones) no necesariamente fundadas en decisiones explícitas. La política sería una reconstrucción a partir de la observación de la gestión de gobierno y de sus consecuencias que identifica su coherencia a pesar de la eventual falta de explicitación.

Lo anterior revela que la definición de la política pública no es una tarea sencilla. En muchos casos puede efectivamente, identificársela con una decisión o un conjunto de decisiones articuladas que brindan orientaciones y generan impactos. Pero en otros, las políticas son el producto de cursos de acción adoptados sin clara explicitación de sus orientaciones, como respuestas a circunstancias determinadas, constituyendo en mayor medida una "red" de acciones y reacciones a través de largos periodos de



durante la implementación. De este modo, las políticas son básicamente "comprensiones sociales relativamente compartidas", construidas a través de manifestaciones de propósitos y de su reformulación y reinterpretación dinámica a través de un proceso que algunos autores denominan de "retroalimentación" y otros de "reflexividad". "La "política" es un proceso a la vez que un producto", diría Wildavsky.

Lo anterior tiene consecuencias importantes: las políticas no son un momento, una fotografía; una declaración o una decisión. Son un ciclo abierto, complejo, dinámico, con respecto al que hay que indagar los elementos de permanencia y los comportamientos que en torno a él se despliegan y que a la vez lo generan, con límites difusos. Incluyen "no decisiones", "conjuntos de actividades que sirven para sostener la movilización de valores, procedimientos, ritos y actores, con el fin de legitimar la no acción de una autoridad pública" (Meny y Thoenig); Algún autor lo ha sintetizado en forma sarcástica ya a la vez brillante: "las políticas son como un elefante, se las reconoce cuando se las ve, pero no se las puede definir fácilmente" (Cunningham) (8).

### 1.3. El ciclo de las políticas públicas

Las políticas públicas constituyen un ciclo de eventos interrelacionados. Con propósitos analíticos pueden identificarse varias fases con respecto a las cuales existe consenso en la literatura pues se corresponden con el modelo normativo para un proceso racional de toma de decisiones. Cada una de estas fases tiene diferentes requerimientos informacionales y exigen distintas aproximaciones metodológicas:

#### a. La definición del problema,

Supone la identificación de valores, percepciones y aspiraciones. Las técnicas analíticas utilizadas se refieren a la estructuración de problemas.

#### b. La formulación y la sanción de la política

La formulación es el resultado de estimaciones y previsiones sobre el curso de los eventos ante distintas alternativas de acción o no acción. Concluye con la elaboración de recomendaciones. La sanción de la política es el "momento de decisión" queda lugar a la distribución de responsabilidades, capacidades y recursos para la implementación.

#### c. La implementación

Constituye el conjunto de acciones que se llevan a cabo para el logro de los objetivos propuestos. Da lugar a acciones de monitoreo o de evaluación de procesos. (Ver capítulo V)

#### d. Las consecuencias de la política

Comprende los productos generados (decisiones, regulaciones, servicios, etcétera), sus resultados (en función de los objetivos definidos) y sus impactos (consecuencias sociales). Requiere la realización de evaluaciones.

#### e. La reformulación de las políticas

Es la consecuencia de las apreciaciones e inferencias realizadas a lo largo del proceso de implementación y como consecuencia de la evaluación.

### 2. El análisis de políticas

El propósito del análisis de políticas es la comprensión de las políticas públicas por medio de la indagación de acciones y decisiones estatales, así como de los procesos en torno a ellas desencadenados y por ellas producidos. Esa comprensión se alcanza a través de la producción y la utilización de conocimiento relevante en torno a cuestiones que son objeto de atención y acción por parte del estado. Este conocimiento puede tener distinto grado de formalización desde el juicio informado hasta la utilización de metodologías rigurosas y sistemáticas y el argumento racional.



## 2.1. La justificación

El análisis de políticas requiere una justificación. ¿Por qué el análisis de políticas? ¿Cuál es su relevancia para que haya recibido una atención creciente; habiéndose constituido a la vez en un campo multidisciplinario con identidad propia y en una práctica profesional difundida? ¿Por qué se ha convertido como una actividad sistemática en los intentos serios de reforma del estado? ¿Por qué está asociado a la participación social y a una ciudadanía activa? Las respuestas a estos interrogantes pueden encontrarse en las contribuciones del análisis de políticas plano de la realidad:

- Al proceso democrático, brindando aportes que iluminan la deliberación política y dan transparencia a los procesos en torno a decisiones públicas.

- Al proceso social, pues genera conocimientos sobre las problemáticas que demanda atención pública, permitiendo una más clara identificación de intereses, necesidades, perspectivas y aspiraciones, así como la expresión de valores.

- A los procesos organizacionales, a través de elementos para el mejoramiento de la calidad de las decisiones, para la programación y para, el fortalecimiento de la gestión.

## 2.2. La articulación con el mejoramiento de la gestión pública

Las nuevas Condiciones enfrentadas por la administración pública, contextos de gran volatilidad actores sociales con elevadas capacidades de organización y movilización, tecnologías crecientemente complejas, políticas cada vez más focalizadas, exigen capacidades operativas caracterizadas por la flexibilidad, la adaptabilidad de circunstancias específicas, innovación permanente y orientación hacia resultados e impactos.

Los atributos estructurales y de funcionamiento de la administración distan de satisfacer estos requisitos. Por ello es preciso ejecutar programas de cambio organizacional sistemáticos y continuos. Por largos años, las herramientas fundamentales y únicas de los cambios administrativos, fueron la actualización de los regímenes normativos, la aplicación de técnicas de organización y sistemas, la difusión de mecanismos de administración de personal inspirados en principios universalistas y la capacitación. En general, se partió de una concepción de la administración como sistema cerrado y estático.

Los escasos éxitos llevaron a una evolución en la conceptualización y a una utilización de herramientas más complejas. Progresivamente se fue haciendo uso del estudio de los procesos decicionales y de la interacción social, con un tratamiento explícito del medio ambiente y de la problemática del poder. Ello explica el énfasis en la aplicación sistemática de los aportes de las Ciencias sociales, tanto de las preocupadas con lo estructural como de las orientadas a la indagación de comportamientos individuales y grupales, con una mayor atención por los procesos y lo situacional.

Desde esta perspectiva más rigurosa se afirma que los modelos de organización y de gestión deben diseñarse a partir de los requerimientos de las políticas públicas. Cada tipo de política enfrenta distintos grupos y patrones de demandas, tiene diferente contenido simbólico y es susceptible de evaluación a partir de criterios variados e indicadores específicos. Los comportamientos organizacionales están, obviamente, condicionados por estos aspectos. Si el objetivo es dotar a las organizaciones públicas de mayor eficacia, es preciso clarificar estos aspectos en forma previa a la acción.

Por la razón señalada, el análisis de las políticas pasa a ser un instrumento central para el perfeccionamiento de la administración pública, junto al planeamiento estratégico y a las diversas técnicas de intervención en lo micro-organizacional. Estos campos son convergentes por cuanto los tres son pertinentes para el tratamiento de la correspondencia y de las relaciones entre objetivos y acción entre lo sustantivo de la actividad de gobierno y sus requerimientos de gestión y entre los contenidos de las tareas de la administración pública y los procesos sociales por éstos desencadenados.

Estas tecnologías demandan la disponibilidad de insumos abundantes de información, una capacidad técnica y social de procesamiento adecuado y la posibilidad de realizar juicios y evaluaciones. Asimismo se requiere actitudes favorables a la adquisición y al uso del

El análisis de políticas presenta una notable diversidad de posibilidades en cuanto a finalidad rigurosidad, destinatarios de sus resultados, ámbitos de realización, etcétera. Aquella amplitud de la denotación del término "análisis", así como estas diferentes perspectivas, hacen que sea preciso avanzar en la diferenciación de "paradigmas" a partir de los cuales se realizan actividades de este tipo:

a. Los paradigmas científicos

La investigación académica: Para esta actividad, el estudio de las políticas, públicas no procura una transferencia inmediata y directa de sus resultados a actores sociales específicos. Se aspira a avanzar en el conocimiento y eventualmente, a formular teorías sobre procesos sociales, políticos y administrativos en torno a que hace el gobierno, por que lo hace, y que consecuencias tiene". Procura la descripción y la explicación de las causas y los impactos de la acción gubernamental (Dye). Su foco de atención son las políticas como procesos de interacción. Se recurre a metodologías aceptadas en cada disciplina, la audiencia está compuesta básicamente por la comunidad académica y su impacto sobre la sociedad sigue un camino indirecto a través de la difusión de visiones y perspectivas sobre la realidad y de las concepciones para la resolución de los problemas.

La investigación de políticas (policy reaserch); Esta es una variedad de la investigación académica. Hace uso de metodologías científicas, describe fenómenos y determina las relaciones entre ellos a partir de la delimitación de un problema específico de política (Williams, W. 1971), Su foco de atención es el contenido de las políticas, entendido como el objeto particular que la política pretende afectar y las acciones efectivamente realizadas para ello.

b. Los paradigmas profesionales

El análisis de políticas como actividad de asesoramiento o de esclarecimiento dirigida a informar decisiones públicas: La finalidad es "prescriptiva", ya que procura perfeccionar las políticas públicas, dirigiendo sus productos hacia tomadores de decisiones que son los demandantes de las tareas o hacia públicos específicos interesados en esas políticas. En otros términos, es un análisis para las políticas públicas. Desde esta perspectiva, los ámbitos de realización pueden ser varios, teniendo consecuencias sobre el carácter y la finalidad de la actividad. Además del sector público; esta actividad es demandada por otros actores con el propósito de reunir información para incidir sobre las políticas, procurando ilustrar y movilizar a la opinión pública en torno a cuestiones de interés social, o para incorporar al diseño de sus propias estrategias la estimación de las consecuencias de las políticas públicas sobre sus intereses y aspiraciones (empresas privadas, sindicatos, organizaciones empresariales, etcétera). En este trabajo nos centramos en el analista de políticas trabajando en el ámbito del sector público, nos referimos al funcionario de nivel superior que tiene que asesorar a la autoridad política en la toma de decisiones.

c) El análisis de políticas como actividad de evaluación; Esta es una actividad semejante a la anterior en cuanto a los ámbitos en que se desarrolla y en su orientación hacia el perfeccionamiento de las decisiones. Hace uso de tecnologías con mayor grado de formalización, supone una acción, ya realizada y pretende determinar los impactos, los factores que incidieron en ellos y su relación con los recursos movilizados.

d. El análisis de políticas inserto en los paradigmas tradicionales

e) El planeamiento tradicional: Esta actividad tiene ciertos paralelismos con el análisis de políticas.

Su foco es la ordenación de medios con respecto a fines establecidos. Su diferencia básica radica en el horizonte temporal considerado, en la escasa consideración de los procesos sociales y en los supuestos sobre disponibilidad de información y de poder suficiente por parte de planificadores y ejecutores.

f) La administración pública tradicional: En el contexto administrativo se suelen realizar acciones de análisis, pero éstas suelen centrarse en aspectos de gestión, con insumos disciplinarios propios del área de competencia. Su foco es la implementación. El análisis de políticas, como se anticipó, estudia el ciclo completo de las políticas, hace uso de aportes multidisciplinarios, atiende a las relaciones entre la gestión y los actores sociales y se inserta en los procesos de decisión política.



III) El periodismo: Como tarea de investigación considera aspectos de los contenidos de políticas y de los procesos desencadenados: Es una actividad difusa que comprende acciones de recolección de Información con un procesamiento primario para ser distribuida entre públicos no especializados. Su diferencia fundamental es el rigor analítico requerido y la profundidad de los análisis

Weimer y Vining presentan un cuadro que expone las principales similitudes y diferencias de estos paradigmas en términos de los objetivos buscados, la orientación hacia el destinatario de los resultados el estilo predominante, la dimensión temporal y las debilidades básicas.

#### 2.4. Los antecedentes.

El análisis de políticas como campo profesional se ha ido confirmando progresivamente. Resulta de la convergencia de tradiciones intelectuales y del desarrollo de disciplinas e instrumentos diversos habiéndose producido una maduración que puede sintetizarse en un tránsito de posturas centradas en la decisión como categoría analítica, a otras que se refieren a los procesos decisorios caracterizados por la incertidumbre, el conflicto y la existencia de limitaciones al despliegue de la racionalidad plena. Estos aspectos serán tratados en particular más adelante.

Aquellas tradiciones intelectuales son:

##### a. La tradición utópica

El análisis de políticas forma parte de una tradición intelectual para la que la aplicación del conocimiento científico a las cuestiones públicas es una necesidad para la eficacia de la acción, una manifestación del proceso del poder creciente de la razón y un imperativo ético. En esa tradición están las corrientes utópicas que pretendían estructurar la sociedad conforme a diseños fundados en una razón universal que se remontan a Platón y que luego constituye el atributo esencial del iluminismo, con exponentes en Condorcet, los socialistas utópicos y los primeros positivistas. Herederos de esta tradición son aquellos que asignan un papel central a los técnicos, desde Saint Simon a las corrientes "gerenciales" y de "ingeniería social" más recientes.

##### b. Las ciencias sociales aplicadas

Con el desarrollo de las ciencias sociales y con el desarrollo de sus orientaciones aplicadas se establece el campo del análisis de políticas con pretensiones de cierta autonomía. Desde ya algunas de estas ciencias nacieron con el propósito explícito de impactar sobre las decisiones de gobierno, como fue el caso de la economía y aún de la "aritmética de estado", como se llamó a la disciplina que surgió de los primeros intentos de recoger información estadística sobre las más diversas cuestiones sociales. Pero en otras, como es el caso de la sociología y de la ciencia política, el giro hacia el estudio de cuestiones restringidas de la acción estatal constituyó una ruptura importante con respecto a la tradición establecida. Alimentada por el "pragmatismo" filosófico, esa ruptura se dio en primer lugar en los Estados Unidos luego de la primera guerra mundial, alcanzando un notable desarrollo con posterioridad, en particular luego de la década de los años 60.

##### c. El desarrollo de disciplinas e instrumentos para la toma de decisiones.

La creciente dimensión del estado, la complejidad de su acción y los esfuerzos por introducir una mayor racionalidad en la asignación de recursos y en la administración del gasto, llevaron al desarrollo de distintas metodologías de análisis de decisiones, de planificación de presupuestación y de control de gestión. Junto a ellas, paralelamente se reconvirtieron para su utilización en el sector público enfoques y tecnologías desarrollados para los ámbitos privados, fundadas en avances en la teoría de la decisión, en la teoría de la organización y en el análisis microeconómico, muchas de las cuales hacen uso de modelizaciones y de herramientas matemáticas y econométricas. En particular, el enfoque de sistemas; la investigación operacional, el análisis de costo beneficio y de costo efectividad, etcétera, forman parte del Instrumental que enriqueció al análisis de políticas.

### 3. La práctica del análisis de políticas

#### 3.1. El contexto



consecuencia de éxito de las empresas japonesas en el mercado norteamericano. Entonces se trató de determinar que «misterio» había en este fenómeno y se detectó a través de numerosos estudios que las diferencias estaban dadas por las distintas culturas. De allí surgió una copiosa literatura sobre el tema, no siempre conceptualmente bien originada ni elaborada, que dejó traslucir la presunta existencia de una cultura más o menos monolítica que impregnaba a toda la organización.

El concepto mismo está en elaboración y tiene por ahora múltiples enfoques. Schein (13) observa las siguientes distinciones en el uso del término:

1. Comportamientos observados de forma regular en la relación entre individuos de ella (p.e. lenguaje empleado; rituales de referencia y conducta; etcétera).
2. Normas que se desarrollan en los grupos de trabajo.
3. Valores dominantes aceptados (p.e. Calidad de producto; precio del liderazgo.).
4. Filosofía que orienta la política de la organización respecto de sus empleados y/o clientes.
5. Reglas de juego para ser aceptado como miembro en la empresa o para progresar en ella.
6. Ambiente o clima que se establece por la distribución física de los miembros y la forma en que éstos se relacionan con terceros o clientes.

Este mismo autor señala que hay tres niveles de la cultura en las organizaciones:

Nivel 1. Producciones y creaciones (espacio físico capacidad tecnológica del grupo, su lenguaje escrito y hablado, sus producciones artísticas y la conducta expresa de sus miembros). Son visibles, pero con frecuencia no son descifrables:

- Nivel 2. Valores (convicciones sobre la naturaleza de la realidad y la manera de tratarla, que el grupo la organización comparte al punto de que se convierten en creencias y presunciones inconscientes y automáticas). Hay un mayor grado de conciencia de ellas que de las producciones y creaciones de nivel 1.



ASPECTOS	MODELOS ORGANIZACIONALES	ALTERNATIVOS
	MODELO TRADICIONAL	MODELO RENOVADO
Elemento básico de las organizaciones,	La organización está integrada por individuos. Las organizaciones son monolíticas. La existencia de grupos es patológica.	La organización está integrada por grupos. Las organizaciones están segmentadas en varios grupos con intereses y culturas que pueden ser disímiles
Objetivos	Existen objetivos comunes a toda la organización. Los objetivos son impuestos por las autoridades superiores.	Diversidad de objetivos entre los grupos que integran la organización. Los objetivos reales son producto de relaciones de poder internos y externos de la organización.
Concepción del hombre	Atención a la determinación de objetivos que rigen la organización.  Teoría «X»: el hombre evita el trabajo y las responsabilidades.	Atención al proceso de construcción de objetivos por los miembros de la organización.  Teoría «Y»: el trabajo es una fuente de satisfacción y creación.
Racionalidad	Priman las recompensas económicas.  El hombre y las organizaciones actúan con una sola racionalidad.  Optimización.	Existen otras recompensas.  Existen múltiples racionalidades entre los miembros y grupos que actúan en una organización.  Satisfacción.
Hombre económico u hombre complejo	El hombre motiva a través de los incentivos económicos.	El hombre es complejo. Puede motivarse por lo económico, por los aspectos sociales y en la búsqueda de su autorrealización.
Aproximación a las organizaciones.	El hombre economicus es inalterable.  Organizaciones como sistemas cerrados.  Organización orientada hacia adentro.(hacia sí)	El hombre puede cambiar.  Organizaciones como sistemas abiertos.  Organización orientada hacia afuera (hacia los cambios externos).
Certidumbre incertidumbre	No consideración del contexto en consecuencia, certidumbre contextual.  Homogeneidad.	Contexto elemento esencial para las organizaciones pero les genera múltiples Incertidumbres.  Heterogeneidad.



	Límites organizacionales claros y fijos.	Límites organizacionales difusos y móviles.
Planeamientos	Planeamiento con metas; interno; corto plazo; actividades repetitivas ocasional, determinación de recursos, etcétera.	Planeamiento direccional y externo: largo plazo, actividades únicas, creativas: permanente, identificación de políticas y prioridades, etcétera.
Tecnologías	Tareas rutinarias (siempre las mismas tarea). Formas organizativas burocráticas.	Tareas no rutinarias (tareas cambiantes) Formas organizativas no burocráticas.
Estructura	Ideal burocracia-Weberiana.	Hay muchas clases de burocracias.
Intereses	Modelo económico. La organización se asimila a una máquina. Los individuos son engranajes. Conveniente para condiciones estables Organización vertical y jerárquica.	Modelo orgánico. La organización se asimila a un organismo. Propicia para condiciones inestables y continua redefinición de las tareas. Organización con múltiples comunicaciones horizontales.
Intereses	Igualdad de intereses entre los participantes mayores y <i>menores</i> .	Intereses divergente entre los distintos grupos de la organización.
Conflicto	Inexistencia de actores contextuales en la fijación de objetivos.	Existencia de actores <i>externos</i> que disponen o manejan recursos críticos para la organización.
Conflicto	El conflicto es patológico, de existir no debería subsistir.	En la organización existen múltiples conflictos en cierto grado inevitables. Los conflictos pueden ser funcionales.
Conflicto	Ocultamiento de los conflictos.	Explicitación de los conflictos.
Evolución y crisis organizacional.	Se valora el crecimiento lineal del tamaño y recursos de la organización (evolución).	La organización está expuesta a «crisis» y algunas de ellas pueden llevar al «achicamiento» en el tamaño y cambio de rol.
Concepción del poder.	Autoridad y poder coinciden con la jerarquía formal (interna).	Hay distintos recursos de poder además del formal.
Concepción del poder.	Disciplina único instrumento de coordinación	El poder de las organizaciones que proveen recursos o están interesados en los productos puede ser considerable. Hay varias formas de coordinación.
Participación	Los clásicos no preveían ninguna participación en la organización. Posteriormente se pensó en esquemas de participación manipulativas (pseudo participación).	La participación es una forma de redistribución del poder. Hay vanadas formas de participación (beneficios, decisiones, consultivas, informativas etcétera).



Estilo de dirección	Un solo estilo gerencial posible, el autocrático.	Variados estilos gerenciales. Importante el estilo participativo.
Estado de los conocimientos.	Existe una ciencia de la administración y organización (conocimiento científico). Elaboración de principios, normas y técnicas. Existe una teoría de la organización. Teoría normativa Simplicidad de los fenómenos organizacionales. No consideración de la historia organizacional. Estaticidad de los problemas organizacionales.	Utilización relativa del método científico Existen teorías de la organización.  Teorías explicativas. Complejidad de los problemas organizacionales. Relevancia de la historia organizacional y de sus participantes.  Dinamicidad de los problemas organizacionales.
Tipo de soluciones	Hay un modo óptimo de organizar (panaceas o recetas). Esas soluciones sirven para todo tipo de organizaciones (soluciones uniformes o universales).  Hay una organización ideal.	No existe un modo óptimo de organizar y administrar (no hay recetas que sirvan para todas las organizaciones). Las soluciones dependen de las circunstancias específicas de cada organización (soluciones múltiples o particularizadas).  Hay organizaciones reales no ideales.
Evaluación	Única medida, la eficiencia (rentabilidad). Corto plazo.	Múltiples medidas dependen de la posición y preferencia de los evaluadores.
Cultura	Análiticamente no se tenía en cuenta. Se presupone que la cultura organizacional es monolítica (existe una sola cultura).	Variable muy relevante para el cambio organizacional. Existencia de subculturas y culturas dominantes en las organizaciones.



	<b>Modelo tradicional</b>	<b>Modelo renovado</b>
1. Orientación en la resolución de problemas.	Interna Corto plazo.	Externa Largo plazo.
2. Característicos de la actividad.	Repetitiva Programable.	Única, creativa Autodirigida
3. Recursos.	Baja calificación. Intensivos en antigüedad	Alta calificación Intensivos en capacidad
4. Sistemas de compensación.	Económica                      Status	Autorrealización Autonomía.
5. Estilo de conducción.	Formal  Autoridad.	Poco formal Participativo  Información Deliberación
6. Procesos decisorios.	Analizable	Intuitivo
7. Actitud hacia el riesgo.	Formalizable  Control de la incertidumbre	Ad-hoc.  Tolerancia



MODELO DE ANSOFF

Dimensiones	Tradicional (directrices empresarias)	Moderno o renovado (planeamiento estratégico)
Forma del dimensionamiento organizacional.	Ocasional	Sistemático y constante
Énfasis metodológico.	Diagnóstico y solución de problemas	Oportunidades y formulación de estrategias
Análisis del ambiente.	En términos de funciones tradicionales, marketing, producción, personal, presupuesto	En términos de configuración de cursos alternativos para acción o de misión socio-económica de la organización
Método de diagnóstico.	Análisis microeconómico de productos y de la estructura organizacional	Análisis macroeconómico, incluyendo consideraciones sociales y políticas
Método de análisis de decisiones.	Análisis histórico de las decisiones centrales.	Identificación de valores ambientales que contribuyan positiva o negativamente en las decisiones.
Instrumentos de análisis	Métodos cuantitativos tangibles, explicables, controlables y fácilmente comunicables.	Combinación de métodos cualitativos.
Evaluación y control.	Como fase final de un proceso ocasional y rotativo que recomenzaría con un nuevo dimensionamiento.	Permanentes, como base para las decisiones diarias y corrección de los cursos de acción.



MODELO DE LÓPEZ ARAOZ

	Modelo tradicional	Modelo renovado
Problema	Optimizar y satisfacer la realización de las metas posibles actuales. Eficiencia.	Determinar objetivos y políticas básicas. Líneas de investigación. Disciplinas.
Naturaleza del problema	Programación y control de recursos para las áreas funcionales. Presupuestar.	Identificar-prioridades, capacidades. Asignar recursos a oportunidades producto/mercado.
Ejemplo de decisiones	Metas, operativas: planes de trabajo desempeño planes de adquisiciones suministros y mantenimientos contratación de personal	Fijar objetivos generales. Elegir nuevas líneas de investigación. Diversificar. Expandirse. Fijar políticas de investigación, financieras, de recursos en general. Ritmo y forma de crecimiento.
Características	Decisiones descentralizadas. En general, una variable. Riesgo. Decisión de rutina, autorregenerativas, repetitivas. Información interna, específica, exacta, a veces en tiempo real.	Decisiones centralizadas. Muchas variables. Ignorancia parcial. Carente de estructura irregular, problemas diferentes no autorrepresentativa. Información más externa y predictiva, no exacta; especial para el problema.
Horizonte temporal	Meses, semanas, días.	Varios años.
Personal implicado	Supervisión o encargados.	Dirección Superior



## Referencias y bibliografía

- (1) Góngora, Norberto Hugo: «Recopilación y análisis de los aportes de las teorías de la administración a la planificación y gestión educativas». MEJ/BIRF-Proyecto PNUD- Arg/88/005-Julio de 1990.
- (2) Aguerrondo Inés: «Abriendo Caminos». MEJ/OEA/CFI-Bs.As. Agosto de 1988.
- (3) Fernández Lamarra, Norberto: «La planificación y la administración en el marco de la transformación y democratización de la educación en la Argentina. Experiencias, problemas, perspectivas». Trabajo presentado en el Congreso Internacional «Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación». México. Marzo de 1990.
- (4) Fernández Lamarra, Norberto: «Nuevas perspectivas de la planificación en un proceso de transformación de la educación». Presentación del «Curso Nacional de Capacitación y Actualización en Planificación y Administración de la Educación» - MEJ/UNESCO, Noviembre de 1990.
- (5) Los autores que han desarrollado el tema en sus distintos aspectos podemos citar a María Antonia Gallart. Norma Paviglianitti, Guillermina Tiramonti, Cecilia Braslavsky y más recientemente un documento elaborado por el Subproyecto. 2 MEJ/BIRF y Dolores Zagaglia en el Subproyecto Nro. 5 MEJ/BIRF.
- (6) Weber, Max: «Economía y Sociedad». FCE. México, 1969.
- (7) Merton, Robert: « Teoría y estructuras sociales «'. FCE, México, 1964.
- (8) Gallart, María R. y Coelho, Marta: «La escuela secundaria. La imbricación entre la tarea y el poder como límite a la innovación». Centro de Investigaciones Educativas, 1977.
- (9) Braslavsky. Cecilia y Tiramonti, Guillermina: «Conducción Educativa y calidad de la educación». Miño y Dávila Editores. Buenos Aires, 1989.
- (10) Equipo Técnico del Subproyecto N°. 2: «La cultura institucional del Ministerio de Educación: caracterización». (Documento preliminar).
- (11) Zagaglia, María Dolores: «Situación actual de la administración de la educación en la jurisdicción Nacional».
- (12) Paviglianitti. Norma: «Diagnóstico de la Administración Central de la Educación». Ministerio de Educación y Justicia. Buenos Aires, 1988.
- (13) Schein, Edgar: «La cultura empresarial y el liderazgo». Plaza y Janes, Barcelona, 1988.
- (14) Deal, Terrence y Kennedy, Alían: «Las empresas como sistemas culturales. Ritos y rituales de la vida organizacional». Sudamericana, Buenos Aires, 1985.
- (15) Los trabajos de Isidoro Felcman y Mario Krieger son ampliamente ilustrativos en este sentido. Entre los cuales podemos citar «Elementos para formular un diagnóstico de la situación administrativa en provincias». CFI. Mayo de 1986.
- (16) Georglu, Pietro: «The goal paradigm and notes toward a counter paradigm». The Administrative Science Quarterly. 18 (1973), 291-310.
- (17) Mintzberg, Henry: «La estructuración de las organizaciones». Ariel, Barcelona, 1984.
- (18) Oszlak, Oscar: «Notas críticas para el estudio de la burocracia estatal». Cuadernos CEDES, Buenos Aires, 1978.
- (19) Mac Gregor, Douglas: «El aspecto humano de las empresas». Diana, México, 1969.
- (20) Kliksberg, Bernardo: «El pensamiento organizativo: del Taylorismo a la teoría de la organización. La administración científica en discusión». Paidós, Buenos Aires. 1983.
- (21) Taylor, Frederic Winslow: «Principios de la administración científica». Herrero. México. 1959.
- (22) Mayo, Elton: «Problemas humanos de una civilización industrial». Galatea, Nueva Visión, 1959.
- (23) Kliksberg, Bernardo: «El pensamiento organizativo: del taylorismo a la teoría de la organización. Estrategias modernas en administración: relaciones humanas y teoría de la organización». Paidós, Buenos Aires. 1979.
- (24) Simón, Herbert: «El comportamiento administrativo». Aguilar. Madrid, 1971.
- (25) Schein, Edgar: «Psicología de las organizaciones». Prentice-Hall. Madrid. 1973.
- (26) Maslow. A.H.: «Motivation and personality». Harper & Row. New York. 1978.
- (27) Moore, David G.: «Relaciones humanas en la organización». En la conducta administrativa. Conceptos y problemas (selec. de Sidney Mailick y Edward van Ness). Hobbs-Sudamericana, Buenos Aires. 1966.
- (28) Tiramonti, Guillermina: « ¿Hacia dónde va la burocracia educativa?». Miño y Davila Editores, Buenos Aires, 1989.
- (29) Burns y Stalker: «The management of Innovation». Tavistock Publi. London, 1961.



## REFORMA DEL ESTADO Y POSIBILIDADES DE UN CAMBIO EN EL MODELO GESTIÓN\*

Norberto H. Góngora\*\*

*Este análisis contiene un enfoque eminentemente propositivo, sobre un aspecto de (a Reforma del Estado poco difundido y fundamental: la gestión de los organismos estatales. Y para ello se propone una mirada micro, ofreciendo una alternativa al actual modelo de gestión por normas, esto es, el modelo de gestión por resultados, que supone un nuevo estilo administrativo sustentado en dos ejes: la descentralización y el modelo, de gestión por resultados. Por la primera, es posible involucrar a políticos, funcionarios y ciudadanos en la identificación y solución de problemas, participando en las decisiones y en el control de los organismos. Por su parte, el nuevo modelo de gestión estará orientado por políticas, metas y resultados en dos grandes áreas: la administración central (con la función de formular políticas, conducir estratégicamente y controlar la gestión) y la administración, descentralizada (tiene por fin la satisfacción directa de las necesidades públicas a partir de la producción de bienes y servicios): El instrumento sobre el que se basa este modelo son las Unidades de Gestión y Resultados, es decir, todo organismo que tenga por objetivo satisfacer con acción directa, necesidades públicas por la producción de bienes y servicios.*

En los últimos años, ha habido gran cantidad de documentos escritos en dos planos de la temática del Estado. Por un lado, lo referido a las funciones del Estado o el rol del Estado y, en segundo lugar, lo relacionado con las privatizaciones y la reducción del tamaño del aparato y secundariamente con las transferencias de servicios a las provincias.

La centralización de la discusión en estos aspectos, sin duda muy importantes, han hecho que no existiera la misma preocupación por otras cuestiones que también tienen mucha relevancia para el desarrollo de la tarea diaria del gobernante.

En la actual  
Reforma del;  
Estado, no  
interesa tanto  
que el Estado  
haga las cosas  
bien, sino que no  
gaste

Se ha generado cierta idea, por la cual la Reforma del Estado es solo privatizar, desregular, reducir gastos especialmente en personal y transferir servicios a las provincias y municipios. En el fondo el acento de este enfoque no está en que el Estado funcione mejor, sino que las cuentas presupuestarias "cierren." independientemente de lo que

\* Revista *Perspectiva y diálogo internacional*, Año 6 N° 7, Fundación Andina. Esta propuesta fue desarrollada en un proyecto que dirigió el Lic. Isidoro Felcman y coordinó el suscrito. Hay dos trabajos más desarrollados de esta versión en: Góngora Norberto: "Desarrollo e implementación de Unidades de Gestión y Resultados" (Estudio exploratorio)- Prov. del Neuquén. CFI. Bs. As. 1991; y Felcman Isidoro: "Reforma del Estado", Edit. Garlerna, Bs. As. 1992. \*\* Lic. en Ciencias Políticas. Post-graduado en Administración Pública. Profesor universitario. Consultor de



haga o no haga el Estado. *No interesa tanto que el Estado "haga las cosas bien", sino que no gaste.* En este sentido, hoy podemos observar la deficiente calidad de la educación pública, la falta de insumos básicos en los hospitales, la ausencia de los controles de alimentos y del medio ambiente, etcétera. Algunos de estos problemas son solucionables con la asignación de mayores recursos, pero todos pecan de fallas muy graves en la gestión específica de los mismos.

Durante años se han intentado realizar reformas que abarcan la totalidad de la administración. Esta estrategia tiene un límite, luego hay que bajar la lente y mejorar específicamente cada uno de los servicios que presta la administración: es la hora de lo micro. Es necesario tener en cuenta la heterogeneidad de las actividades estatales y la consecuente especificidad de sus organismos. Esto significa cambiar el modelo de gestión.

De allí que consideráramos importante plantear, en esta oportunidad, una alternativa al actual modelo de gestión por normas y, describir un modelo de gestión por resultados.

Los cambios que requiere el aparato estatal, están originados en numerosos problemas que requieren vanadas soluciones: No hay un solo instrumento que mejore automática y mágicamente la Administración. Se requiere de una serie de instrumentos que en conjunto, solucionen las dificultades que enfrenta el Estado. Por ello, el uso de este modelo debe limitarse a aquellas entidades que preferiblemente producen bienes y servicios, mensurables de algún modo, y que el gobierno desea mantener en órbita.

Podría señalarse que habría dos orientaciones en el uso de los instrumentos de cambio en la Administración Pública:

a) Los que tienden al ordenamiento financiero, que conllevan el aumento de los ingresos y disminución de los gastos, cuyos resultados se visualizan en resultados financieros.

b) Los que tienden a mejorarla gestión, que conlleva la mejora en la cantidad, calidad y adecuación de los bienes, servicios y regulaciones que genera el Estado, cuyos resultados se refieren a la eficacia, eficiencia, efectividad, productividad; calidad del servicio, etcétera.

Nuestra propuesta intenta juntar ambos, enfoques: Intenta plantear cómo se puede brindar mejores servicios con resultados financieros adecuados.

## 1. Caracterización del modelo de gestión por normas.

El modelo de gestión por normas parte de una idea negativa del hombre, según la cual éste tiene una natural tendencia a la holgazanería y la inmoralidad, por lo que todas las actividades deben ser normadas y reguladas ya que las personas no pueden organizar ni eficiente ni eficazmente su trabajo.

Este modelo se estructuró, en base a considerara la administración pública como un conjunto homogéneo de organismos con iguales características, cualesquiera fueran sus actividades. En consecuencia, sus normas deberían ser comunes, así se trate de un registro civil, un hospital o una empresa de aviación.

Básicamente, el conjunto de normas tratan de establecer como hacer las cosas y dada su extrema desconfianza, genera en consecuencia un sistema altamente centralizado y marcadamente burocrático. Este esquema organizativo se caracteriza por su lentitud y su incontrolabilidad, donde los funcionarios tienen una baja responsabilidad personal, ya que la misma recae de hecho en las normas.

Por otro lado, los encargados del control internó son otros sectores de la misma



las verificaciones formales y sin tener ni posibilidad ni capacidad de culpar a nadie por la mala gestión. Ante ello el principio de la desconfianza se incrementa, trasladándose también a la esfera de la comunidad.

Felcman, señala que: la tendencia a la normatización genera una hipertrofia del orden Jurídico, produciéndose una gran farragosidad y superposición de normas. Ello a su vez, puede traducirse en un efecto contrario al originalmente buscado: la ciudadanía ve avasallados sus derechos por el uso arbitrario de una muy compleja maraña jurídica imposible de conocer ni entender, y que en vez de estar a su servicio, se vuelca en su contra mediante el poder que ejerce la burocracia sobre la sociedad. Esto se complementa con la ineficiencia que desde él punto de vista administrativo se ve favorecida por la arbitrariedad, los abusos de poder y la entronización de los procedimientos por encima de las metas a cumplir. En última instancia, los comportamientos no son sino consecuencia de los sistemas normativos que los modelan.

Los sistemas normativos vigentes llevan a pautas de comportamiento burocráticas. En este sentido, debe sostenerse que el problema no se soluciona racionalizando personal o entrenándolo (capacitándolo) para convertirlo en un agente de cambio, o para que adquiera mejores destrezas en la realización de su tarea, sino removiendo primero las causas estructurales que generan la burocracia, para luego continuar con las restantes, más vinculadas con la modernización tecnológica y al desarrollo de las potencialidades organizacionales.

## 2. Hacia un modelo alternativo. Caracterización del modelo de - gestión por resultados

Con el propósito de cambiar los valores que subyacen en el modelo descrito en el apartado anterior, resulta necesario poner en marcha un nuevo estilo-administrativo, sustentado en dos ejes íntimamente relacionados: 1) la descentralización y 2) el modelo de gestión por resultados.

Por la descentralización administrativa, resultara posible involucrar a políticos, funcionarios y ciudadanos en la identificación y solución de los problemas concretos que les atañen, participando en la toma de decisiones y en el control de los organismos que componen la administración estatal.

Paralelamente, se debería desarrollar un nuevo modelo de gestión orientado por políticas, metas y resultados, abandonando así el antiguo modelo que genera una excesiva concentración de las decisiones en pocas manos, premia al autoritarismo y a la burocracia y castiga la creatividad, el servicio a la comunidad y la participación ciudadana. Los fundamentos teóricos de este modelo han sido desarrollados extensamente en otro trabajo.

El nuevo modelo de gestión establece la existencia de dos grandes áreas estructurales bien definidas y diferenciadas, cuya caracterización desarrollaremos a continuación: 1) la administración central y 2) la administración descentralizada.

### Las áreas

descentralizadas detectarán las necesidades públicas de la Población cliente para que luego, a través de procesos participativos, se diseñen planes, programas y acciones.

1. Felcman Isidoro: "La Reforma Administrativa y el cambio en el modelo de gestión: del modelo de gestión por normas al modelo de gestión por resultados\* (Mimeo) Bs. As. 1989.
2. Con referencia a los fundamentos teóricos del nuevo modelo de gestión puede consultarse; Góngora, Norberto H. Repercusiones organizacionales de los cambios en los modelos de planificación educativa". BIRF-MCE Bs.As. Diciembre de 1990.

El área centralizada se define como aquella parte de la administración que tiene la función de formular políticas, conducir estratégicamente y controlar la gestión.

Esta parte de la administración estaría destinada, básicamente, al cumplimiento de tres grandes tipos de funciones<sup>3</sup>: de agregación, de articulación y de provisión y coordinación de capacidades y recursos.

En este sentido, corresponderá a la unidad central desarrollar y administrar sistemas de información para la evaluación y el control por resultados de políticas y programas. Además, deberá definir y administrar las políticas de recursos humanos, transformación administrativa, desarrollo institucional y desburocratización.

De estas funciones se deriva que el nivel central tendrá, fundamentalmente, responsabilidades por:

a) La conducción estratégica.

b) La coordinación y armonización de los planes y programas de toda la administración, obtenidos a partir de un modelo de planificación participativa.

c) El desarrollo y ejecución de programas de gran envergadura.

d) Las orientaciones básicas en materia de legislación y administración tributaria.

e) La asignación de recursos presupuestarios a las áreas descentralizadas.

f) La emisión de normas constitutivas y reglamentarias.

g) La evaluación de proyectos y de la gestión en los distintos organismos del gobierno.

h) La extensión de avales a las áreas descentralizadas y otras dependencias, cuando ello sea necesario y en respaldo de su gestión.

i) La administración del presupuesto y de sus correspondientes registros contables y presupuestarios.

j) El desarrollo y administración de los sistemas de información para la evaluación y control por resultados de políticas y programas.

k) La definición y administración de las políticas de recursos humanos y de desarrollo institucional.

#### Las UGR tendrán

**personería  
jurídica propia...  
producirán  
resultados y serán  
evaluadas.**

El área descentralizada se define como aquella parte de la administración, que tiene por fin principal la satisfacción directa de las necesidades públicas a partir de la producción de bienes y servicios.

*Las principales responsabilidades de las áreas descentralizadas serían:*

1. La detección y análisis de necesidades públicas de la población-cliente a la cual sirven, para que posteriormente, a través de procesos participados, diseñen planes, programas y acciones, conforme a las políticas, que se formulen desde el área central;

2. La organización, dirección operativa, ejecución de planes y programas y la administración de sus recursos acordados con el nivel central;

3. Proyecto MEJ/BIRF. Subproyecto N° 2. Redefinición de la estructura y funciones del Ministerio de Educación de la Nación". Documento de trabajo N° 4. Bs. As. Febrero de 1990 (Mimeo).



3. Asimismo, deberá asegurarla transparencia decisoria destinada a facilitarla participación de la comunidad en el control de su accionar.

En otras palabras, mientras el nivel central tendrá a su cargo la conducción estratégico-político y el control de la gestión, el área descentralizada será responsable directa por la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades públicas.

En el área descentralizada estará localizado todo lo que implique "acción"

Ventajas que tendría la adopción de este modelo.

La implantación de las U.G.R. permitiría solucionar algunos de éstos problemas de la Administración Pública:

1) Disminuye los gastos del Estado. Por un lado, la descentralización de las compras y las posibilidades de su desregulación, posibilitarán que el Estado compre a mejor precio y reduzca los múltiples stocks existentes a distintos niveles del Estado. Asimismo, el cambio en el modelo de gestión significará que el personal de las U.G.R. visualizará, directamente, las posibilidades de reducir gastos que hoy parecen normales (luces encendidas innecesariamente, stocks superfluos, equipamiento inactivo, excesos de fotocopias o llamadas telefónicas, etcétera) y además, este personal puede tener un premio si produce esos ahorros.

2) Permite aumentar los ingresos del Estado. Desde el momento que el personal observe que las U.G.R. pueden recaudar directamente; por prestaciones y servicios que hoy se otorgan sin cargo por costumbre o para evitarse complicaciones administrativas (por ejemplo, la facturación de servicios médicos a obras sociales o a empresas de seguros) y, además, también puede tener un premio si factura esos servicios, el aumento de los ingresos será indudable.

3) Posibilita la participación ciudadana. Este nuevo modelo de gestión pretende a la participación conjunta de autoridades políticas, funcionarios, trabajadores y ciudadanos.

4) Desburocratización. Constituye un objetivo básico de las alejados de los lugares donde se producen los inconvenientes, propiciando que se localicen lo más cerca posible del origen de los problemas.

U.G.R. evitar que la toma de decisiones se realice, en niveles

5) Productividad. Se trata de cambiar la cultura burocrática predominante por una cultura productiva. Ello implica que se debe dejar de trabajar para cumplir las normas y reglamentos, para pasar a trabajar en el incremento de la producción, la mejora del servicio y potenciar la productividad y la eficiencia.

6) Cambio de la cultura administrativa. Cualquier intento de aumentar la eficacia, la eficiencia y la calidad del servicio de la administración pública, requiere inevitablemente transformar a la organización misma y a la cultura dominante.

7) Transparencia administrativa. Se intenta facilitar al ciudadano el acceso a las distintas áreas de gobierno, a través de la mayor cantidad de información posible.

La posibilidad de que en el gobierno de la U.G.R. están representados los "usuarios" o "clientes", como así también el hecho que estas unidades organizativas están obligadas a rendir cuentas públicamente de lo hecho, asegura la consolidación democrática y la transparencia en la gestión.

Las UGR  
dispondrán de  
autonomía  
decisoria en lo  
Programático y  
operativo sólo  
limitada por las  
Orientaciones  
acordadas con el  
nivel central.



neoclásica, entendió que los conflictos eran normales en una organización, y que resultaban de diferencias cuyo valor social podía ser utilizado por todos quienes se veían involucrados en ellas.

Según Follet, había tres formas de solucionar un conflicto: por predominio o victoria de una parte sobre la otra; por compromiso o acuerdo con concesiones recíprocas, y por integración o acuerdo sin que nadie haga sacrificios y donde ambas partes ganen.

Para poder ser resueltos, los conflictos deben ser explicitados, deben mostrarse las exigencias y los intereses de ambas partes y tratar de desentrañar las exigencias reales que pudieren estar enmarcadas por pretensiones subjetivas o haber sido mal expuestas. Es necesario renunciar a cualquier discusión general o teórica para concentrarse en la elaboración de recomendaciones concretas y prácticas (42).

En suma, los clásicos entendieron que el conflicto, de existir, no debía subsistir si se producía la armonización con la empresa o era despedido quien insistía en él.

Los autores posteriores, en cambio, advirtieron la existencia de múltiples, conflictos latentes, cuya incidencia en la eficiencia, la conducta organizativa y la conducta individual les preocuparon.

Dessler (43), quien es partidario de un análisis situacional, define como conflicto organizacional al que nace de la estructura misma de la organización y que produce diferencias en objetivos, misiones, etcétera, entre departamentos, divisiones y otras unidades de la organización. Evitar o minimizar sus consecuencias disfuncionales constituye una función principal de la coordinación. No todos los autores, ni en todo tiempo, han estado de acuerdo en que el conflicto organizacional sea siempre disfuncional. Muchos han sostenido que cierto grado de conflicto era inevitable y que por lo tanto los administradores tenían, que buscar la manera de aprovecharlo. Hubo quien pensó que el conflicto era un concomitante inevitable del cambio y que era útil si se lo controlaba: Podrá ser funcional; además, en cuanto hiciera surgir habilidades y talentos que de otra manera permanecerían dormidos.

De todos modos -dice Dessler-, si no se le pone remedio, el conflicto organizacional puede acarrear efectos graves y destructores. El tiempo que se pierde en él, y la mala voluntad que genera, pueden apartar la atención de la obtención de las metas. Puede originar peleas, huelgas y otros hechos que dejen huellas de larga duración, y hasta llegar a minar el bienestar emocional y físico de las personas afectadas, sobre todo si el ganar o el perder tienen poderosas consecuencias, para el amor propio, los valores y las creencias de los participantes

Las fuentes principales del conflicto siempre según Dessler, serían la interdependencia y las diferencias a propósito de objetivos y valores; En cuanto a la primera, cuando dos unidades pueden operar independientemente, no es probable que ocurran conflictos, pero a medida que disminuye el grado de independencia entre ellas, aumenta la probabilidad de conflicto. Entre niveles (conflicto vertical) pueden darse conflictos si existe una comunicación inadecuada entre escalones, diferencias de objetivo e intereses entre empleados de diversos niveles jerárquicos y falta de percepciones y actitudes compartidas entre miembros en diferentes niveles. Entre departamentos la dificultad surge cuando dos más unidades, aun cuando interdependientes, difieren en sus objetivos o percepciones.

Un conflicto especial surge cuando las unidades de línea y estado mayor, diseñadas para ser altamente interdependientes, colisionan entre sí, incluso es posible, admitir que la controversia y el conflicto sean inherentes al concepto mismo de línea y de estado mayor: En estos casos hay varias fuentes posibles de origen: la creación de una unidad de estado mayor tiende a disminuir de por sí la autoridad del gerente de línea, la unidad de estado mayor suele



se desempeñan al frente de la línea y como titular del estado mayor complican el panorama, si difieren generacionalmente, por una distinta extracción social, por un nivel diferencial de educación, etcétera.

Cabría hablar de conflicto de papeles, cuando un individuo o un grupo se identifican con dos o más grupos que tienen objetivos y valores distintos e incompatibles.

Asociada íntimamente con el conflicto, se encuentra la ambigüedad de papeles. Se la describe como la falta de información necesaria en una posición organizacional dada, Mientras que el conflicto de papeles surgía de demandas conflictivas, aquí la ambigüedad de papeles surge que las tareas están mal definidas. Causas posibles de tal ambigüedad podrían ser el tamaño de la organización, su complejidad y crecimiento, todas las cuales crean demandas de información que sobrepasan la capacidad de comprensión de la persona. También contribuyen a esa ambigüedad de papeles los cambios frecuentes en el ambiente o en la tecnología de la organización. La tensión emocional, la ansiedad y la insatisfacción del individuo aparecen íntimamente asociadas a la ambigüedad de papeles, tareas ambiguamente definidas y mal dirigidas producen ansiedad y una disminución de la productividad, grados más elevados de insatisfacción y niveles de hostilidad. Consecuentemente, crean un clima que favorece el afloramiento del conflicto.

De lo dicho se desprenden algunos comentarios. Por un lado, debe tenerse claro cuál es el tipo de actitud de la organización en relación a los conflictos, segundo, habría que determinar las características de los conflictos más usuales y tercero, correspondería determinar cual ha sido la estrategia que ha utilizado el MCE para suprimir; reprimir, solapar, etcétera, el conflicto.

Un segundo aspecto que debería ser planteado es la situación de la DNPI como área de staff, Ya señalamos los usuales conflictos con las áreas de línea. En este sentido debe tenerse muy claro al encararse acciones de planeamiento una nítida determinación de las responsabilidades y de las formas de coordinación.

Las experiencias en el país de las oficinas de planeamiento aisladas de los sectores de línea no han sido muy satisfactorias (44). Debería trabajarse conjuntamente. Pero si aquella primera estrategia significó inaplicación, esta segunda puede generar conflictos.

### 13. Evolución o crisis organizacional

Los clásicos plantaban los cambios como producto de un proceso evolutivo que significaba las más de las veces el crecimiento en tamaño de las organizaciones.

Muchos años después, la escuela de Desarrollo Organizacional planteó que, además del aumento de tamaño, las organizaciones deberían desarrollar todas sus potencialidades, analógicamente a los sistemas biológicos, utilizando como estrategias de cambio metodología grupales.

Dentro de este enfoque, Greiner planteó el concepto de crecimiento, a través de la superación de «crisis». Greiner (45) considera que toda organización pasa por estadios o fases de crecimiento. Entre fase y fase, ubica una crisis o grado de revolución, que marca un punto de no retorno respecto de la fase anterior. Entre crisis y crisis, ubica estadios de crecimiento o grados de evolución. Cada grado de evolución determina influencias estructurales que desembocan en una crisis que impacta también en la estructura, exigiendo adecuaciones a una nueva realidad organizacional.

Al aumentar su tamaño (composición del o de los grupos) y su edad (lapso de vida), se evidencia en la organización un estadio de crecimiento prolongado, al que cabe denominar período evolutivo. Se habla de evolución porque las organizaciones en crecimiento, que vienen

expandiéndose, cesan de hacerlo por un tiempo se retraen o estancan, sobreviene una crisis, tras la cual vuelven a crecer sostenidamente un tiempo más sin mayores retrocesos económicos ni serias discrepancias internas. Es decir, hay periodos más calmos, de tanto en tanto, que sólo requieren modestos ajustes para mantener el crecimiento bajó las mismas pautas administrativas.

Pero esa evolución suave no es constante. No puede presumirse que el crecimiento sea lineal. Por el contrario, hay periodos de turbulencia substancial, espaciados entre sí por periodos de evolución más suaves, a los cuales, por tratarse de crisis, se opta por denominar periodos de revolución, pues exhiben una marcada ruptura en las prácticas administrativas.

Cada período evolutivo está caracterizado por un estilo dominante de manejo administrativo.

Por el contrario, cada período revolucionario se caracteriza por un problema de manejo administrativo, que debe resolverse para que el crecimiento pueda continuar.

Cada fase es, al mismo tiempo, un efecto de la fase previa y una causa para la próxima.

La implicancia principal de cada fase es que las acciones administrativas se prescriben con mayor estrechez si el crecimiento sobreviene.

No sólo cada fase es efecto de la anterior y causa de la siguiente, sino que una organización no puede resolver sus crisis volviendo hacia atrás, sino que debe asumirla realidad del crecimiento, avanzando hacia la solución que le corresponda al momento preciso que esta viviendo.

En este tema hemos detectado un gran vacío en las teorías organizacionales. Casi todas ellas están previstas para el crecimiento y la expansión de las organizaciones. No hay explicaciones o teorizaciones sobre la reducción, la concentración o el «achique».

#### 14. Poder formal o informal

El poder, tal como está planteado hoy, no fue tratado por los clásicos de la organización, ya que para ellos la autoridad coincide con la jerarquía. El papel del hombre en la organización es instrumental y pasivo. Como que se lo trata corrió un recurso más de producción. O desempeña la función para la cual se lo tomó, adaptándose a ella, o es desplazado. La función de programación es determinar cuál será el comportamiento de quien la va a desempeñar. La disciplina es el único instrumento de coordinación.

En el fondo para los clásicos la fuente principal de poder en la organización es su estructura formal; de ella procede toda autoridad existente. La autoridad formal tiene su fuente en las instituciones sociales. Fundamentalmente, en la propiedad privada, en el régimen de gobierno, etcétera. Esta pertenece a los propietarios de la empresa y que éstos delegan en sus directivos, y éstos; a su vez, en sus subordinados. En la Administración Pública la autoridad emana del funcionario designado por las autoridades electas y el proceso de delegación es similar a aquél.

Esta concepción simple del poder fue rebatida desde entonces por numerosos autores. Nos interesaría mencionara algunos de ellos para que se tenga claro el desarrollo que tuvo este tema, pese al solapamiento que tuvo por muchos años.

Para Etzioni, los medios de control de una organización pueden ser físicos, materiales y simbólicos (45). El control basado en la aplicación de medios físicos es poder coercitivo. La utilización de medios materiales con vista al control constituye el poder utilitario, Los otros



Son muy diferentes las formas de poder que utilizan las organizaciones según la posición jerárquica de las personas controladas; se emplean generalmente medios menos alienantes para controlar a los superiores que para controlar a los subordinados. Es posible y útil comparar a participantes de una misma categoría en diferentes organizaciones o a categorías diferentes de una misma organización. Es posible clasificar por grado de coerción y según categoría de poder utilizado. Una cierta categoría de poder predomina en cierto tipo de organizaciones.

Por lo general, hay, correlación entre tipo de poder y tipo de implicancia (tipo de compromiso que generan). El poder coercitivo va con la implicancia por alienación. El poder utilitario, con la implicancia calculada. Y el poder normativo, con la implicancia moral. Estas organizaciones son las más estables. Las demás no lo son o se exponen a graves dificultades, o a la larga derivan en una forma más estable.

French y Raven distinguen cinco formas de poder de acuerdo al recurso que manejan los actores: a) el poder de recompensa, el que tiene poder puede recompensar al que obedece; b) el poder de coacción se basa en la capacidad de sancionar; c) el poder legítimo, el que obedece reconoce, el derecho de la persona que ejerce poder de una acción sobre él, de acuerdo con los valores interiorizados; d) el poder de referencia, el que obedece desea identificarse con el que tiene poder y adecuará su conducta a todo lo que este le indique y e) el poder de competencia, donde se ejerce el poder en función de sus conocimientos (efectivos o supuestos).

Para los partidarios de la teoría del equilibrio, los participantes en la empresa pueden ser considerados como una coalición (47). Cada miembro de ella tiene sus demandas y expectativas. De ahí que se desarrolle entre los participantes un proceso de negociación y regateo que culmina cuando llegan a un objetivo que los satisface a todos y que asegura la supervivencia de la organización. Los participantes deciden libremente su participación, el grado de su participación y el instante en que abandonan la organización. En las tres circunstancias (acceso, participación y abandono) proceden en base a cálculos de la correlación que existe entre sus aportes a la organización y lo que de ésta reciben.

No todos los integrantes de la organización participan porque estén de acuerdo con el objetivo de ésta, sino obligados algunos por su situación en el contexto y otros, porque su posición en éste les permite llegar a ella con una dosis de poder que les posibilitará controlarla y dirigirla hacia donde mejor les parezca. Inclusive los juegos de fuerza que se dan en ese medio ambiente en ocasiones llevan a que la organización se convierta en un instrumento al servicio de alguna de las fuerzas ambientales y a que la supervivencia de la organización constituya sólo el medio para el cumplimiento de ciertos fines fijados por quienes predominan en la estructura de poder de la organización, y no un objetivo en sí mismo. El papel de los distintos grupos participantes en el contexto predetermina la dosis de poder con que vienen a la organización. En ella se da un proceso de poder pero acotado por esos roles previos. La estructura de poder de la organización se puede entenderse si no se la ve como parte de la evolución general de la estructura de poder en la sociedad pertinente.

Es erróneo ver la conducta organizativa como la de un sistema orientado automáticamente hacia el objetivo de la supervivencia, a través de la interacción entre sus participantes. Ese sistema se halla inserto en sistemas y ámbitos más amplios, irradia y recibe influencias, se orienta hacia objetivos ligados a la situación externa y el juego de fuerzas interno es incidido de múltiples maneras por el contexto.

Siempre según Kliskberg (23), el proceso del poder no se da en rigor siempre en términos de un conjunto de participantes en paridad de condiciones y con amplios márgenes de poder que tiene la dirección real de la organización.

Para Crozier (32), en su negociación con la organización el poder de un participante depende, en suma, de control que pueda ejercer sobre una fuente de incertidumbre que afecta la persecución de los objetivos de la organización, así como de la importancia que posea esta fuente respecto de todas las otras fuentes de incertidumbre que igualmente afectan a esta persecución.

En otro trabajo que escribió Crozier junto a Friedberg (48) aclaran en cuanto a las zonas de incerteza pertinentes y los tipos de poder en las organizaciones, que reconocen que las desigualdades surgidas de las estructuras económicas, sociales y técnicas determinarán muy especialmente las relaciones de poder entre los actores de la organización. Sin embargo, las relaciones de poder no se resumen únicamente en esta lucha determinada por las desigualdades sociales. Existen cuatro tipos de poder que derivan de cuatro zonas adecuadas de incerteza: a) el poder que deriva de la competencia; b) el poder surgido de las relaciones entre organización y entorno; c) el poder unido a la transmisión de informaciones pertinentes, y d) el poder vinculado a la utilización de las reglas de la organización.

Asimismo, se ha establecido que los individuos que ejercen el poder en la organización pueden tener sus fuentes fuera de la organización y que así como se habla de relaciones de poder o de dominación entre individuos, también se pueden plantear las relaciones de poder entre un conjunto de organizaciones.

En caso del sector público el poder ejercido por aquellas entidades que le proveen de recursos (financieros o materiales, por ejemplo), así como el de aquéllos que están interesados en sus productos (regulaciones, bienes, servicios, etcétera) es muy considerable. Los juegos de fuerza que se dan en ese medio ambiente en ocasiones lleva a que la organización se convierta en un instrumento al servicio de alguna de las fuerzas contextuales y a que la supervivencia de la organización constituya sólo el medio para el cumplimiento de ciertos fines fijados por quienes predominan en la estructura de poder de la organización, no un objetivo en sí mismo. El papel de los distintos grupos participantes en el contexto predetermina la dosis de poder con que vienen a la organización. En ella se da un proceso de poder/pero acotado por esos roles previos. La estructura de poder de la organización no puede entenderse si no se la ve como parte de la evolución general de la estructura de poder en la sociedad pertinente.

También queremos señalar que es erróneo ver la conducta organizativa como la de un sistema orientado automáticamente hacia el objetivo supervivencia, a través de la interacción entre sus participantes. Ese sistema, en rigor, se halla inserto en sistemas y ámbitos más amplios; irradia y recibe influencias; se orienta hacia objetivos ligados a la situación externa, y el juego interno de fuerzas es incidido de múltiples maneras por el contexto.

#### 15. Pseudoparticipación o participación:

Los primeros enfoques organizacionales vieron al empleado como un participante libre y estrictamente racional sin advertir las múltiples rigideces de la situación en que estaba ubicado (20). Más bien, visualizaron la participación racional del individuo en la organización, no su participación real. Recuérdese, si no, cómo se decía que los individuos adoptaban la decisión de participar: ingresaban a la organización buscando compensaciones. De ahí que hubiera varias categorías de ellos (empresarios, empleados y clientes, en el caso de la empresa). Cada una de ellas, tendría en cuenta, en su balance de aportes compensaciones el factor de deseabilidad del abandono de la organización y la facilidad percibida de dejarla. Actuaban diversos factores en ese balance, según se tratara de empresarios o de empleados. De todos modos, para los grupos posibles de participantes regla por igual la regla del equilibrio del sistema: se quedarían en ella mientras se diera un equilibrio entre sus contribuciones y sus



con miras a un objetivo último que era la supervivencia de la organización. La teoría no advertía si en última instancia el objetivo último no sería en rigor el objetivo del grupo de mayor peso. Tampoco advertía si en el proceso de transacciones había efectivamente libre participación.

Dentro de esta concepción había una pseudoparticipación. Para Likert (49) la dirección utilizaba regularmente a los grupos para tomar decisiones, solucionar conflictos y establecer objetivos. La comunicación se realizaba realmente en ambos sentidos. La participación de cada uno en varios grupos daría cohesión a la organización. Los controles estaban ampliamente descentralizados (a veces eran más rigurosos en el nivel subalterno que en la cúspide).

El sistema de participación grupal resultó con mucho el más eficaz, en términos de beneficios, costos, cooperación y relaciones laborales en las experimentaciones que Likert realizó comparando diversos sistemas de administración (autoritario explotador, autoritario paternalista, consultivo, de participación grupal). Esa mayor eficacia del sistema de participación grupal se explicó por:

- la cooperación entre todos los empleados (principio de las relaciones integradas)
- la practica de actuar en grupo para tomar decisiones y aplicar controles;
- la fijación de objetivos ambiciosos para la empresa y para cada uno de sus miembros.

Conforme Dessler (43), participares tomar parte o formar parte de algo. En este caso, de una organización. Por lo general, se ha considerado que la participación mejora el clima, la satisfacción y el desempeño de las personas. Si bien no todas éstas tienen la misma propensión a participar, Hay muchos integrantes de-la organización preocupados por la organización que componen, quienes tienden a participar si se les da la oportunidad.

En muchas ocasiones, esta participaciones limitada por las autoridades o retrocede ante ellas, ya que en algunas de sus formas puede comportar una verdadera redistribución del poder. Hay varias formas de ellas, cuyos tipos más conocidos son:

- a) la participación funcional. O sea, la participación del miembro en su propia labor, sea suministrándosele información, sea consultándosele, sea acogiendo sus iniciativas.
- b) la participación económica, en los beneficios de la gestión.
- c) la participación institucional, o cogestión, interviniendo en el control de la gestión a nivel de toda la organización.
- d) la decisión participativa que consiste en obtener ideas para formular un plan o para adoptar una decisión por parte de quienes se verán afectados por aquel plan o por esa decisión.
- e) decisiones de grupo o integradas, en que se reúnan los conocimientos diversos de los integrantes, se aun en puntos de vista y se aprovechen sus experiencias complementarias.
- f) dirección por objetivos, que consiste en fijar resultados por alcanzar y en dejar a los niveles inferiores que planifiquen y utilicen los medios para lograrlos. Es decir, se especifican los resultados esperados y se delega la realización del programa para conseguirlos.
- g) dirección participativa por objetivos o por resultados, en donde cada responsable formula los objetivos a su nivel de competencia y responsabilidad y el superior se reserva coordinar los objetivos así formulados, haciéndolos complementarios y congruentes con el objetivo de la organización, a la par que se discute con los responsables el realismo y la asequibilidad de las propuestas.



Para que la participación pueda llevarse a cabo, debe preexistir información sobre las actividades organizacionales, compromiso de asumir los resultados y predisposición para aceptar las reglas de juego que se establezcan. En cada caso habrá que determinar en qué ámbitos se participará (proyectos, programas, áreas funcionales, conducción), con qué carácter (consultivo, informativo, decisonal) y cuáles serán las diversas instancias de participación (oportunidad, periodicidad, tareas). La participación resulta ser así una forma de superar algunos conflictos organizacionales y de mejorar el clima de trabajo.

Martínez Nogueira (50) vincula la temática de la participación con la redistribución del poder. Al respecto entiende que el problema de la redistribución del poder en la organización radica en quiénes tienen derecho a ejercerlo, no en cómo se lo ejerce. Este cuestionamiento obedecería tanto a cambios estructurales en la sociedad como en nuevas orientaciones ideológicas. Se trataría de razones externas e internas a la organización. En lo externo, habría un replanteo a fondo de los modos de gestión y de los fines y objetivos de las sociedades. Los cuestionamientos básicos incluirían la crítica a la sociedad de consumo, enfatizarían la equidad más bien que la eficiencia, y rechazarían la alienación en todas sus formas.

Tales cuestionamientos se refieren a los conceptos de racionalidad y de alienación. Lo que antes se visualizaba como racionalidad instrumental (la adecuación de medios a fines, previamente establecidos) pasa a ser visualizado como racionalidad sustantiva (un principio limitado para (a) orientación de las acciones sociales). Antes que la eficiencia, se pone énfasis en la equidad. En lugar de prevalecer las condiciones técnicas, valen como determinantes las consideraciones políticas. Y la alienación, que resultaba de supeditar al trabajador al diseño del aparato productivo en su dimensión tecnológica o como predominio de ciertas relaciones, sociales de producción, es vista ahora como asimilación de necesidades sobreimpuestas por la acción de la publicidad promoviendo productos y modos de vida a ellos asociados.

En lo interno había una complejidad creciente, coexistencia de formas organizacionales diferentes, cambios sociales en las mismas organizaciones. Ciertos grupos externos reivindican para sí el poder en ellas: la comunidad, los grupos técnicos profesionales, el sindicato. También lo hacen algunos grupos Internos: los propietarios de la empresa, los gerentes, los cuadros técnicos y administrativos.

En consecuencia, para Martínez Nogueira la problemática del poder en las empresas debe ser encuadrada en el campo de la discusión sobre los modelos de organización y gestión social que tiene lugar en las sociedades. Es indispensable plantearse esa problemática según una doble perspectiva: el tipo de sociedad deseado y la viabilidad de cada una de las alternativas;

Cualquiera sea la forma que adopte dicha redistribución, debe responder a cierta concepción de la organización, al papel que se le asigna en la sociedad, sus objetivos, su estructura interna la contribución de cada uno de sus miembros y las gratificaciones resultantes.

Concepción que a su vez, debe ser compatible con cierta visión de la sociedad, de cuáles son las unidades con poder de decisión; qué normas las regulan, qué mecanismos sirven para asignar; distribuir los recursos.

Cada una de las alternativas de justificación valorativa reflejará distintas concepciones del hombre y de los aportes que debe hacer a la comunidad. Y cada forma o alternativa (participación funcional, en los beneficios, etcétera) será una respuesta parcial a los problemas señalados y diferirá en sus consecuencias y significación social según sea el tipo de empresa que se esté analizando.



## 16. Liderazgo autoritario o liderazgo participativo o situacional:

La posición de la escuela clásica en materia de liderazgo fue consecuente con su concepción formalista de la organización. Admitido que no había problemas en ella, ni de autoridad ni de comunicación, y que la autoridad coincidía totalmente con las líneas jerárquicas, así como que su fuente era el establecimiento formal de la jerarquía, estos autores consideraron que debía instaurarse un liderazgo de corte netamente autocrático, fundado exclusivamente en la autoridad formal, omnipotente, que manipulase al individuo como un insumo más.

Bales llamó la atención sobre un supuesto básico de las teorías del comportamiento: los líderes pueden desempeñar dos funciones principales. Una cumplir con la tarea. Dos satisfacer las necesidades de los miembros del grupo. Una misma persona, hay que reconocerlo, no necesariamente suele servir para ambas cosas. Generalmente se reconoce que el interés por la tarea (que es lo primero) y el interés por las personas (que es lo segundo) no se excluyen mutuamente, sin embargo.

Habría varios estilos de liderazgo, que se asociarían con esas orientaciones básicas (hacia la tarea, hacia las personas). A saber: líderes estructuradores y líderes considerados; líderes que se concentran en la producción y líderes que se concentran en los empleados rigurosos y líderes generales; líderes autoritarios y líderes democráticos.

Los estilos de liderazgo considerado y democrático se asociarían con una mayor satisfacción de los trabajadores. Los estilos estructurados y autoritarios, con el rendimiento.

No habría lugar a dar por sentado como lo hacía la escuela clásica que un estilo en particular debe ser aplicado universalmente.

Esta necesidad de tener en cuenta la situación ha llevado a ciertos autores a concluir que diversos factores situacionales influyen en el estilo de liderazgo que sea apropiado en cada caso. Entre ellos, la presión del oficio, la satisfacción intrínseca del cargo, la necesidad de información de los subalternos o la consideración del líder.

Estas teorías situacionales del liderazgo han concluido que las características o destrezas requeridas en un líder se determinan según sea la situación y que no hay un estilo único de liderazgo que sea efectivo universalmente. Más bien, el liderazgo efectivo depende del líder, de sus seguidores, de la situación y de las interrelaciones entre ellos.

Podríamos agregar que en la «situación organizacional» deben ser incluidos ciertos factores más agregados, como ser el tipo de política organizacional que quiere llevarse adelante, la cultura existente o por implantarse, el clima de trabajo del momento, etcétera.

Los cambios en el estilo de liderazgo dentro de la actual «cultura» del MCE son limitados, salvo en áreas o «bolsones» que tengan ya características diversas del modelo tradicional. Pero, sin embargo, el cambio o abandono del modelo burocrático requiere primordialmente de liderazgos no autoritarios.

## 17. Estilo único de dirección o estilos gerenciales:



A partir de su concepción naturalista de la división del trabajo mental (debe mantenerse al máximo la división del trabajo y separarse absolutamente el trabajo físico del mental, porque hay dos tipos de individuos: con capacidad de reflexión y propensos a no pensar); la escuela tradicional diferenció rotundamente el contenido de las tareas. Y así como había hombres nacidos para ejecutar, hubo lógicamente hombres nacidos para pensar y dirigir (7)

Esta opinión se vio reforzada porque el tradicionalismo, si bien aparentemente fue descriptivo, en rigor resultó normativo, en el sentido de que sus reglas fueron acuñadas por hombres de empresa prácticos, a partir de su experiencia. Se trató más bien de una tecnología o saber de tipo ingenuo, útil como pistas para el posible comportamiento de la realidad, pero pautas al fin extrapoladas de cómo te había ido a sus autores (20).

De tal modo, existió un solo estilo gerencial posible, el del momento y la cultura de quienes escribieron sobre ello, al que debían serle supeditados la situación y el subordinado. En todo caso, hubo tantos estilos de dirección como dirigentes exitosos aparecieron.

Años después, al considerar que el director de empresa debía ser quien fijara los objetivos, analizara y organizara el trabajo de una estructura, motivara y comunicara, midiera mediante normas y formara a las personas, se extendió el cometido de aquél. El director debía poseer ahora una personalidad íntegra y fuerza de carácter. Le cabía, además, una responsabilidad social, porque la empresa había pasado a ser concebida como una institución para crear cambios. Es decir, para satisfacer a las personas de afuera, para servir una causa de fuera, obtener resultados fuera. De donde su responsabilidad se ampliaba. No solo tenía que lograr que la empresa ejecutase su misión específica sino también que dominara los impactos sociales que su acción provocase.

Esas tareas mayores de la dirección (fijación del objetivo o la misión específica de la institución establecer un trabajo productivo y satisfactorio para todas las personas de la organización manejarlos impactos y responsabilidades sociales) hacían que no fuera posible ya dirigir, y sólo dirigir, para hacerse obedecer. Resultaba más fácil demostrar que mandar.

Aquí surgieron posiciones como la de Likert (49), quien señaló que:

- Quienes conseguían los menores resultados, ponían su atención, centrándola, en la tarea por realizar; consideraban que la organización clásica del trabajo era suficiente para obtener el rendimiento requerido de los subordinados, y juzgaban su trabajo como una tarea esencialmente de control, ejercido gracias a la autoridad.

Este comportamiento correspondía al punto de vista tayloriano: dividir el trabajo en tareas elementales, seleccionar y adiestrar a quienes debían realizar una determinada labor y ejercer una presión constante para obtener de ellos la productividad fijada.

- En cambio, los directores de mejor rendimiento, aunque utilizaran también esas mismas técnicas, pensaban que no bastaban, y que también debían motivar a sus subordinados, comprendiendo sus valores personales, para lo cual sus trabajadores debían ver en ellos, directores, a seres amigables, confiar en su capacidad y ser capaces de comprenderlos y de ayudarlos en caso de dificultad.

El mismo Likert (49) profundizó sus estudios, con una rigurosidad metodológica brillante, y llegó a trazar un perfil psicológico de las organizaciones, categorizándolas en cuatro sistemas: autoritario fuerte o autoritario explotador; autoritario benévolo o autoritario paternalista; consultivo; grupo participativo. Es decir, que existen múltiples estilos de conducción. El problema es la congruencia entre todas las variables organizacionales y ese estilo de conducción. Por ejemplo, sería posible combinar un estilo de planificación participativa con jefes de estilo autoritario fuerte.

18. Ciencia de la Administración o Teorías de la Organización:



La corriente tradicional no eligió su método de trabajo en función de criterios de aptitud científica; los eligió en todo caso por su utilidad práctica. No procuró adoptar aquel método que por las características de la realidad que iba a estudiar fuese el mejor para conocer su naturaleza.

Optó, en consecuencia, por descripciones elementales, de la realidad de la empresa y por sugerencias destinadas a orientar su conducción: principios, normas, técnicas. Con la que la eficiente «organización científica» del trabajo que procuró construir quedó en una disciplina técnica, más bien sociológica. Y la teoría resultante fue normativa. Sus principios intentaron armar un conjunto de reglas apriorísticas que señalasen cómo podría el hombre de empresa práctico llegara construir la estructura formal de su organización. Superfluo resulta pues ponerse a analizar qué validez pudo tener la metodología empleada. Hubo un método encaminado solamente a construir conocimientos técnicos.

Se trató de empirismo: conocimiento a partir de la evidencia sensible, no a partir de abstracciones. El objeto fue concreto. La operatoria se basó en datos singulares, en observaciones de limitada posibilidad de generalizar: Una actitud descriptiva frente a la realidad. Un intento de saber el «cómo» de las cosas, para actuar enseguida sobre ellas; no el «por qué». Fueron utilizadas principalmente descripciones de situaciones presentes y no hubo materiales predictivos.

En síntesis: no hubo en el tradicionalismo una metodología científica estricta puesta al servicio del desarrollo de la administración como ciencia.

Sin embargo, se planteó la existencia de una organización científica del trabajo. Esto se originó en los estudios de fisiología del trabajador de los movimientos y tiempos para realizar las tareas. Si bien estos estudios pueden tener una gran importancia y validez, su generalización va más allá de las cuestiones que tienen que ver con la operación de las cadenas de montaje y es muy relativa y para nada científica.

Gran parte de los desarrollos producidos por los enfoques sociológicos, especialmente en los últimos decenios (23) se caracterizaron por utilizar pautas de trabajo usuales, en las ciencias sociales y sustituyó el «empirismo» y la apelación a experiencias personales directas o indirectas del tradicionalismo por la encuesta, la tabulación y la elaboración estadístico social de los datos compilados. Mientras la metodología tradicional se había caracterizado por prescindir en su elaboración de una ubicación histórica de los fenómenos o las problemáticas estudiados, está fue, en cambio, una de las principales dimensiones de las diversas variedades del método sociológico empleadas por esta corriente. Fueron usadas, pues, metodologías científicas comprobadas.

También se plantearon problemas semánticos y epistemológicos: la necesidad de un vocabulario para la administración, que uniformase la nomenclatura de denominación de los fenómenos; la posibilidad de categorizar epistemológicamente la administración, su conexión con otras ciencias, y las cuestiones metodológicas.

Aquí la actitud fue hacia la búsqueda de predictibilidad. Se procuró estudiar el comportamiento organizativo para predecir su desarrollo. Los modelos elaborados incluyeron siempre junto a hipótesis explicativas, hipótesis sobre las tendencias del fenómeno y sus posibles expresiones futuras.

Sin embargo, no se resolvieron aún una serie de cuestiones semánticas y metodológicas y se avanza muy lentamente en la integración con otras disciplinas. Asimismo, hay dificultades para vincular los trabajos de investigación a las recomendaciones concretas que necesitan los decididores.



Por último, salvo en muy contados casos, las posibilidades de predictibilidad de las teorías organizacionales son muy bajas.

Debe quedar claro que la aplicación de la ciencia generaba una teoría de la organización, que de hecho era descriptiva. Hoy se señala que la utilización del método científico es limitada y que existen múltiples teorías sobre cada uno de los aspectos organizacionales y que las teorías prescriptivas se confunden con las descriptivas.

La teoría clásica se caracterizaba por su simplicidad. Las teorías vigentes se destacan por plantear permanentemente la complejidad de los problemas organizacionales.

Asimismo, la escuela clásica se caracterizaba por ser histórica, sus análisis no se remontaban al pasado organizacional. En la actualidad, el conocimiento del pasado organizacional, de sus grupos y sus participantes es esencial. En este modo de aproximación puede estar la explicación de los problemas actuales de determinadas organizaciones.

Por último como ya se dijo anteriormente, los clásicos percibían los fenómenos organizacionales con una gran estabilidad, desde el momento que los cambios eran limitados. Hoy donde los cambios contextuales, tecnológicos, ideológicos, etcétera son velocísimos, los fenómenos y problemas organizacionales hacen que las teorías comprendan la altísima diversidad de sus problemáticas.

#### 19, Soluciones uniformes (panacea) o soluciones múltiples:

La cuestión puede ser resumida en estos términos:

- Los expositores de la teoría clásica de la administración supusieron que había «un modo óptimo» de organizar. Este modo era aplicable universalmente, cualquiera que fuera la naturaleza de la tarea de la organización. Partían de la existencia de una organización ideal.
- Dicho modo óptimo se caracterizaba por la centralización de la toma de decisiones, el flujo de las comunicaciones hacia abajo una división del trabajo altamente especializada y un énfasis en la eficiencia y la ejecución.
- Las teorías de relaciones humanas y los neorrelacionistas (Mac Gregor, Maslow, Homans, Likert, Argyris y otros) propusieron sustituir una estructura organizacional universal por otra en que cupieran la descentralización, la participación, las comunicaciones hacia arriba y laterales y las tareas especializadas relativamente agrandadas, poniendo énfasis en el elemento humano de las organizaciones y relegando a una posición subordinada a la eficiencia y el desempeño.
- Las teorías situacionales o de las contingencias, a su vez, sostuvieron que no existe modo óptimo alguno de organizar y administrar, que todo es cuestión de observar cuidadosamente las funciones administrativas de la organización de que se trata, con especial atención a factores tales como la adhesión a las reglas y los procedimientos, la adhesión al conducto regular y al estilo de liderazgo, para ver que es lo que hace que esta organización sea particularmente apropiada para llevara cabo la labor que le compete, y que la haría particularmente inapropiada para desempeñar tareas empresariales, creativas, rápidamente cambiantes, o, por el contrario, tareas de rutina.

La experiencia nos indica que hay decididores que tratan de implementar sistemas orgánicos, participativos, descentralizados, etcétera, y que ante las dificultades que generan estos cambios reclaman recetas, sin percatarse de que éstas no existen. Pareciera que en algunos casos se realizaron estas innovaciones por adoctrinamiento o por emulación más sin la



consiguiente internalización. En lugar de la organización ideal partimos de la real.

## 20. Eficiencia o efectividad organizacional:

El bien básico era la eficiencia, en la ciencia de la administración, fuera pública o privada. Los escritos tradicionalistas dieron primacía al concepto de la eficiencia o productividad como valor central, relegando a un nivel secundario las referencias a los objetivos de responsabilidad social que modernamente se le adjudican a la empresa (20). El objetivo de eficiencia tuvo además, en el tradicionalismo, acentuados tonos de inmediatez. Se trataba de obtener la mayor eficiencia a corto plazo, y esto llevó a perder de vista incluso el mismo objetivo de la eficiencia a la larga (20).

Mayntz (52) señala que habría que pensar en que la organización tiene que:

1. conservar o cuidar sus medios disponibles. A este efecto tiene, ante todo, que mantener el número de sus miembros y su buena disposición para el trabajo;
2. garantizar mediante una regulación adecuada de sus relaciones recíprocas con el medio exterior que sus medios sean repuestos continuamente.
3. preservar su estructura y su funcionamiento y, por lo tanto, el proceso de transformación de los medios, para lo cual tiene que conservar la medida necesaria de integración y evitar o limitar al mínimo las tensiones, los conflictos y los fenómenos de desintegración, y
4. poseer y conservar su capacidad de adaptación; es decir, reaccionar frente a cambios en sus condiciones de funcionamiento, sin pérdida de su integridad, capacidad de la que forma parte también la posibilidad de utilizar las innovaciones tecnológicas y de transformar su propia estructura con vistas a dotarla de mayor idoneidad aún.

Consideramos que actualmente hay una serie de evaluaciones que pueden realizarse de la acción organizacional y que la utilización de cada una de ellas depende de las preferencias o escala de valores de cada uno de los actores que realizan la evaluación. Esos ejercicios evaluativos pueden convertirse en relaciones (53). Por ejemplo:

- entre productos o aportes y recursos o insumos utilizados. «Eficiencia».
- entre productos o aportes y objetivos de la institución. «Eficacia», «eficiencia interna».
- entre productos o aportes e impactos políticos, sociales, económicos y/o culturales. «Relevancia», «eficacia externa».
- entre productos o aportes y contribución al «estado del arte» en una disciplina científica o tecnológica. «Calidad».
- entre productos o aportes y demandas sociales conforme los lineamientos de políticas formuladas: «Responsabilidad».
- entre productos o aportes y objetivos previamente determinados en un plan o programa organizacional. «Efectividad».
- entre productos o aportes y adhesión, apoyos y consentimientos generados. «Legitimidad»,
- entre productos o aportes y cumplimiento de cronogramas y presupuestos. «Eficiencia administrativa».
- entre productos o aportes y el conjunto de elementos organizacionales. «Efectividad general».



## 21. Cultura monolítica o subculturas o conjuntos de culturas:

Es reciente el desarrollo de este concepto en la temática organizacional. Consecuentemente, es todavía una temática en construcción. Surgió a fines de la década del setenta, como



al decir de Gouldner, pero ambas tienen en común las normas y las rutinas aunque una es una forma ideal y la otra una «desviada».

#### 10. Estructuras mecánicas u orgánicas

Se presenta aquí la alternativa entre «sistema mecánico» y «sistema orgánico».

Hubo quienes pensaron (la literatura tradicional) que las organizaciones contaban con estructuras mecánicas. La división del trabajo (horizontal y vertical) era producto de ingeniería administrativa. Resultaba posible determinar todas las responsabilidades, funciones, actividades, etcétera que tuvieran sus distintos miembros.

Por contraste, otros pensaron que la estructura de la organización era orgánica. La división del trabajo dependía de factores cambiantes. En muchos casos no era posible establecer con claridad responsabilidades o formas específicas de actuación. El funcionamiento de la organización debía adaptarse a las numerosas variaciones contextuales, muchas de ellas imprescindibles.

La complejidad, la incertidumbre y la diversidad emergían, efectivamente, como determinantes importantes de la forma organizacional y reflejaban el tipo de tarea que debía desempeñar la organización. Las tareas emprendedoras y creativas producían, a su vez, mayor incertidumbre, complejidad y diversidad (40).

Burns y Stalker (29) caracterizaron ambos tipos de estructura:

- Las mecánicas, convenientes para condiciones estables, se caracterizaban por la división y de los problemas y las tareas entre especialistas, la ejecución de cada tarea más o menos aisladamente de la ejecución de otras, el control de la ejecución de las tareas a cargo del superior jerárquico inmediato, la definición exacta del trabajo de cada cometido funcional, la estructura jerárquica, la localización del conocimiento de los problemas en la cima de la jerarquía, las comunicaciones casi exclusivamente verticales, la insistencia en la lealtad y en la obediencia de los miembros y una mayor consideración hacia un conocimiento interno de los problemas que hacia un conocimiento general.
- El tipo orgánico, propicio para condiciones inestables, se caracterizaba en cambio por una continua redefinición de las tareas individuales, la participación de cada uno mucho más allá de los límites de su responsabilidad, una complicada red de control, autoridad y comunicación; la localización del conocimiento de los problemas en toda la estructura, numerosas comunicaciones laterales, comunicaciones más bien que instrucciones o decisiones, conocimiento con primacía sobre la lealtad.

Valen aquí algunos de los comentarios ya realizados, a lo que deseáramos agregar que el planeamiento orgánico sólo puede ser realizado en áreas donde privan estructuras de tipo orgánico. Caso contrario, fracasa irremediablemente.

Parece oportuno señalar además una limitación al desarrollo que estamos haciendo que nos lleva a plantear la heterogeneidad de las áreas educativas, su especificidad en cuanto a estructura, tecnologías, procedimientos, contexto, características del personal, etcétera. Por lo que no deberían ser tratadas todas de una misma manera. Para que esto sea posible, debe haber un cambio cultural, tanto en los niveles menores como en las autoridades superiores de la organización que permita percibirla diversidad pública.

En este último sentido hemos observado que funcionarios de la administración pública a quienes les han sido planteados esquemas con alguna similitud al presentado, manifiestan la dificultad de manejarse con la diversidad, planteándose como dificultades la complejidad que genera, las posibles desigualdades, etcétera.



Sobre este particular, no hay cambio posible sin el apoyo de las autoridades superiores. Sin el apoyo del resto de los segmentos organizacionales, el cambio será efímero y durará mientras se mantenga el control superior.

## 1. Igualdad o conflicto de intereses

Los clásicos señalaban que no había diferencia de intereses entre las autoridades de la organización y los participantes menores de la misma. Esa armonía de intereses estaba dada por la sobrevaloración de los aspectos económicos, que hacía que tanto unos como otros persiguieran el beneficio pecuniario, bajo la forma de ganancia unos, bajo la forma de trabajo a destajo los otros. Estos principios fueron elaborados pensando en empresas manufactureras, donde se realizaban tareas repetitivas.

Mucho después se elaboró la «teoría del equilibrio», según la cual:

- Una organización es el sistema de conductas sociales relacionadas entre sí de cierto número de personal participantes en la organización.
- Cada participante y cada grupo de participante recibe del organismo alicientes en compensación por sus aportes al mismo.
- Cada participante continuaría figurando en una organización mientras los alicientes que se le ofrecen sean, tan grandes como o mayores que las aportaciones que se le exigen.
- De ahí que un organismo continúe existiendo mientras las aportaciones sean suficientes para crear los alicientes necesarios para obtenerlas.

Según esta teoría, los intereses divergentes de los distintos grupos se equilibran en la búsqueda de la sobrevivencia del sistema. El objetivo de cada grupo es el mantener el equilibrio de su propio balance.

Según esto, la búsqueda del equilibrio llevaría a transacciones de intereses entre varios grupos de participantes.

El poder sería producto de una coalición entre distintos miembros y grupos de la organización.

Hay teóricos que plantean las limitaciones de este modelo, porque generalmente existe un grupo que tiene, por los recursos que maneja, a fijar los objetivos e imponerlos a los demás participantes. Nace por eso un conflicto para la imposición de objetivos.

En muchas oportunidades, por lo demás, existen actores contextuales que disponen o manejan de recursos críticos para la organización focal, o el grupo de poder pertenece a una organización más grande que la engloba, o tiene intereses en los productos de la organización. En estos casos aparecen estos otros sectores interviniendo activamente en el proceso de fijación de los objetivos institucionales.

En oposición abierta a estos esquemas, Benson (41) ha propuesto una aproximación dialéctica a las organizaciones, señalando, que la construcción de éstas no es un proceso puramente racional y finalista. Los acuerdos sociales que importan son producidos dentro de una estructura social, padeciéndola como una restricción, sufriendo la influencia de fuerzas poderosas que en esa estructura social tienden a ocasionar la reproducción de la estructura social existente, los intereses de grupos particulares de gente con poder como para defender sus intereses dentro de un orden establecido; en medio del conflicto con las pautas establecidas y dirigiéndose hacia el cambio social.



mente por sucesivos actos de esa misma construcción social. Hasta los actores poderosos, pueden ser incapaces de mantener un sistema de relaciones sociales ordenado y racional enfrentados como lo están a ese proceso en marcha. La totalidad dialéctica incluye nuevos arreglos sociales que van emergiendo, tanto como los que ya existían.

El orden social producido contiene contradicciones, rupturas, inconsistencias e incompatibilidades.

En la organización, el poder deriva, en principio y en cierta medida, de la estructura de autoridad formal. Quienes ocupan posiciones de autoridad tienen poder para establecer y hacer cumplir un modelo, pueden diseñar la organización como un instrumento al servicio de sus propósitos específicos, pueden articular sus partes, ajustar su tecnología y motivar a los miembros en vista o en procura de ciertos fines.

En la mayoría de las teorías sobre organización, este estado de cosas es asumido y colocado fuera de toda averiguación, insiste Benson. La organización es considerada como un instrumento diseñado para una finalidad y se enfoca la investigación sobre las consecuencias estructurales que fluyen de ello y en los ajustes técnicos que son necesarios para mejorar la consecución de los objetivos. No es examinada la base de poder del liderazgo. No son tenidos en cuenta sistemas alternativos que se basen en diferentes fundamentos del poder. El propio Perrow reconoce que la organización es una herramienta en manos de actores poderosos, pero no provee un marco de referencia para analizarla lucha por el control de esa herramienta.

Quizá la razón de que la mayoría de los teóricos eviten examinar la base de poder de las figuras de autoridad sea arriesga Benson, que dicha base se extiende más allá de las fronteras de la organización, Justamente, Ja fundamentación de la autoridad organizacional en sistemas mas comprensivos, en redes Inter organizacionales, en bloques de poder político-económico, en sistemas legales, etcétera, etcétera, es importante para un enfoque dialéctico. Las fuentes del poder para resistir y finalmente voltearla estructura oficial de autoridad en las organizaciones son importantes focos de ese análisis dialéctico.

Dentro de este esquema, el conflicto de intereses en la organización es evidente.

Por ejemplo, ya hemos señalado con anterioridad que en el MCE existen distintos tipos de intereses, Hay quienes tienen intereses políticos, otros que su preocupación son los resultados técnico-profesionales, otros para los cuales el organismo es un medio de subsistencia, etcétera, pero no estamos en condiciones de establecer sus fuentes de poder, ni la influencia que tengan en la toma de decisiones.

Asimismo en el MCE intervienen, directa o indirectamente, actores externos que manejan recursos críticos para la institución. Algunos de otros sectores de la administración pública y otros que son privados. Los intereses de cada uno de ellos posiblemente no sean coincidentes, incluso los estatales.

En este sentido debe tenerse en cuenta que el Estado no es una entidad monolítica sino que tiene múltiples fragmentaciones, contradicciones y enfrenamientos entre sus distintos componentes sean áreas, organismos, reparticiones o grupos.

Dentro de este enfoque las diferencias de intereses entre instituciones, grupos y personas son evidentes.

## 12. Conflicto patológico o conflicto funcional o normal

La escuela clásica o «científica» dejó de lado todo análisis del conflicto en la industria que fue su campo preferente de atención, salvo en el caso de Follet. Esta autora, más bien



neoclásica, entendió que los conflictos eran normales en una organización, y que resultaban de diferencias cuyo valor social podía ser utilizado por todos quienes se veían involucrados en ellas.

Según Follet, había tres formas de solucionar un conflicto: por predominio o victoria de una parte sobre la otra; por compromiso o acuerdo con concesiones recíprocas, y por integración o acuerdo sin que nadie haga sacrificios y donde ambas partes ganen.

Para poder ser resueltos, los conflictos deben ser explicitados; deben mostrárselas exigencias y los intereses de ambas partes y tratar de desentrañarlas exigencias reales que pudieren estar enmarcadas por pretensiones, subjetivas o haber sido mal expuestas. Es necesario renunciar a cualquier discusión general o teórica para concentrarse en la elaboración de recomendaciones concretas y prácticas (42).

En suma, los clásicos entendieron que el conflicto, de existir, no debía subsistir o se producía la armonización con la empresa o era despedido quien insistía en el.

Los autores posteriores, en cambio, advirtieron la existencia de múltiples conflictos latentes, cuya incidencia en la eficiencia, la conducta organizativa y la conducta individual les preocuparon.

Dessler (43), quien es partidario de un análisis situacional, define como conflicto organizacional al que nace de la estructura misma de la organización y que produce diferencias en objetivos, misiones, etcétera, entre departamentos, divisiones y otras unidades de la organización. Evitar o minimizar sus consecuencias disfuncionales constituye una función principal de la coordinación. No todos los autores, ni en todo tiempo, han estado de acuerdo en que el conflicto organizacional sea siempre disfuncional. Muchos han sostenido que cierto grado de conflicto era inevitable y que por lo tanto los administradores tenían que buscar la manera de aprovecharlo. Hubo quien pensó que el conflicto era un concomitante inevitable del cambio y que era útil si se lo controlaba; Podía ser funcional, además, en cuanto hiciera surgir habilidades y talentos que de otra manera permanecerían dormidos.

De todos modos dice Dessler, si no se le pone remedio, el conflicto organizacional puede acarrear efectos graves y destructores. El tiempo que se pierde en él, y la mala voluntad que genera, pueden apartar la atención de la obtención de las metas. Puede originar peleas, huelgas y otros hechos que dejen huellas de larga duración, y hasta llegar a minar el bienestar emocional y físico de las personas afectadas, sobre todo si el ganar o el perder tienen poderosas consecuencias para el amor propio, los valores y las creencias de los participantes.

Las fuentes principales del conflicto siempre según Dessler serían la interdependencia y las diferencias a propósito de objetivos y valores; En cuanto a la primera, cuando dos unidades pueden operar Independientemente, no es probable que ocurran conflictos, pero a medida que disminuye el grado de independencia entre ellas, aumenta la probabilidad de conflicto. Entre niveles (conflicto vertical) pueden darse conflictos si existe una comunicación inadecuada entre escalones, diferencias de objetivos e intereses entre empleados de diversos niveles jerárquicos y falta de percepciones y actitudes compartidas entre miembros en diferentes niveles. Entre departamentos la dificultad surge cuando dos mas unidades, aun cuando interdependientes, difieren en sus objetivos o percepciones.

Un conflicto especial surge cuando las unidades de línea y estado mayor, diseñadas para ser altamente interdependientes, colisionan entre si incluso es posible admitir que la controversia y el conflicto sean inherentes al concepto mismo de línea y de estado mayor En estos casos hay varias fuentes posibles de origen, la creación de una unidad de estado mayor tiende a disminuir de por sí la autoridad del gerente de línea.



## 5

# **Planificación y gestión de los recurso humanos: Modulo V**

Material entregado por, Fredesvinda Rivas, Gestora  
Administrativa de Programas, OEI El Salvador



COOPERACION  
IBEROAMERICANA

Programa IBERMADE



**Programa IBERMADE de  
La Cumbre Iberoamericana**

**XI CURSO PARA ADMINISTRADORES DE LA  
EDUCACIÓN**

**Nivel Medio y Directivo de los Países de  
Centroamérica y El Caribe**

**MODULO V**

**PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN  
DE RECURSOS HUMANOS**

**LA ANTIGUA, GUATEMALA  
10-21 de Julio de 2000**



## **MÓDULO V**

### **PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS**



Gobernabilidad y Reforma del Estado

# **REFLEXIONES SOBRE LA GERENCIA PÚBLICA MODERNA**

**EDUARDO ALDANA VALDÉS**

La gerencia pública: donde empezar

**BERNARDO KUSBERG**

¿Cómo será la gerencia en la década del 90? **JOHN BRAYSON**

Proceso de plantación para entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro

**STAN CHRISTENSEN**

El gerente público como negociador y manejador de conflictos



## Eduardo Aldana Valdés

Consultor. Fundación para la Educación Superior FES.

### GERENCIA PÚBLICA: ¿DÓNDE EMPEZAR?

Imaginemos a unos ministros, gobernadores, alcaldes y directores de establecimientos públicos dirigiéndose a sus despachos al comienzo de una jornada cualquiera. ¿Qué estarán pensando? La noche anterior los noticieros de televisión y en la mañana los otros medios masivos destacaron las malas noticias de siempre: interrupción en la prestación de algún servicio público por Imprevisión, por mantenimiento defectuoso, por huelga de los empleados, por falta de presupuesto o por cualquier otro motivo; asaltos, robos, secuestros asesinatos perpetrados por la delincuencia común, el crimen organizado o la cada vez peor denominada insurgencia política; desfalcos, peculados, negociados irregulares de toda índole y malversación de los dineros públicos; quejas y evidencia de la mala calidad de la educación y los servicios de salud; incremento del desempleo y la pobreza, escasez de alimentos e inoperancia de las políticas sociales tan publicidades como finalmente inefectivas por sus administraciones; alarmante crecimiento del déficit fiscal y rechazo de la clase política y de la ciudadanía a la creación de nuevos tributos.

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, que no separa lo político de lo administrativo, estos hombres y mujeres, con el Presidente de la República a la cabeza, constituyen la más alta gerencia pública. Son tan responsables por la eficiencia y la eficacia del Estado como por la armonía política y el progreso social. Algunos de ellos para reafinar el carácter multifacético de sus cargos-son también responsables del orden público, como explicaba hace algunos años el alcalde de Bogotá de entonces, Bernardo Gaitán Mahecha, al declarar que él era el primer policía de la ciudad. Con seguridad, muchos de ellos, cuando pasan raudamente en lujosos vehículos escoltados, irán pensando con honestidad que están haciendo bien su Labor e irán preparando mentalmente sus próximas declaraciones públicas y el manejo que darán a las múltiples reuniones y audiencias que conforman su apretada agenda; otros, admitirán en su fuero interno que su agencia no marcha bien, pero culparán a otros o al sistema para ellos ciertamente incambiables por su infortunio e irán preparando algunas jugadas hábiles que les permitan recuperar una buena imagen; finalmente, otros irán pasando revista a los últimos acontecimientos para



evaluar su gestión, corregir errores e identificar nuevos asuntos críticos que puedan entorpecer o favorecer su esfuerzo por hacer que la organización a su cargo cumpla cada vez mejor con la misión que le corresponde en un mundo complejo, caótico y cambiante.

El propósito del anterior ejercicio ha sido insinuar que nuestra desesperante problemática política, económica y social puede estar ligada a que muchos gerentes públicos no cumplen cabalmente con sus obligaciones directivas con sus responsabilidades de gobernantes, y no admiten ni se percatan de que no lo están haciendo. Esta atrevida aseveración puede ser fácilmente ilustrada. Basta contrastar, en algunos asuntos, la posición valorativa que se derivara del concepto de responsabilidad pública, con aquella implícita en el comportamiento de ciertos dirigentes.

- *El cargo público.* Pocos lo consideran como una responsabilidad de servir bien a los intereses generales.

Muchos lo aprecian como una prebenda o un *pago* por servicios prestados previamente a algún interés particular o a un jefe político.

- ▼ *El ciudadano y la comunidad.* La Constitución y las leyes colombianas son los fines y los sujetos del que hacer gubernamental. En la práctica, la mayoría de nuestros dirigentes los perciben como votos y opinión "dientilizados".
- ▼ Los *empleados subalternos.* No constituyen, como presupone el concepto de organización, el capital y el recurso indispensable para el cumplimiento de la misión institucional, sino o bien unos burócratas inamovibles o bien los ocupantes de unas cuotas distribuidas o para distribuir, o una corte de favoritos.
- ▼ *El estilo de dirección.* Sin excepción, todo dirigente público aboga por un estilo participativo, se afana de oír, delegar, apoyar y exigir resultados. En verdad, la mayoría son autoritarios y arrogantes: pretenden saberlo todo y exigen servilismo, y persiguen o ignoran a quienes no les rinden pleitesía.
- ▼ *La relación con el superior.* En un organismo sano, ésta procuraría producir un trabajo mancomunado, con independencia de criterio pero fidelidad a los propósitos institucionales. Resulta en cambio guinda por el sentido de "rosca" o por intereses personales o electorales.
- ▼ *El organismo o entidad:* Pocos tratan de adecuarlo a los fines cambiantes del servicio público. Muchos asumen que es una posición personal y temporal cuya utilidad pública futura no merece consideración alguna.



- ▼ *la función pública*. Excepcionalmente se ha presenciado como el éxito en la gestión pública corresponde a aquellos que desatan procesos sociales y comprometen la participación de la gente. Por supuesto, esta lección no es captada por quienes sólo buscan poder y prestigio personal, y conceder favores a su clientela.
- ▼ Los *bienes y recursos públicos*. El principio de utilizarlos exclusivamente para agregar "valor público" debe producir hilaridad a esos mañosos dirigentes que saben esquivar la ley para usarlos en su propio provecho o el de los amigos, y consideran que se pueden entregar a terceros. Llámense sindicatos o grupos económicos, si ello favorece su futuro político.
- ▼ Los *medios de comunicación*. No son indispensables en la articulación del gobierno con la opinión pública y las necesidades comunitarias, cuando, por mecanismos ingeniosos e inconfesables, pueden utilizarse para "crear una buena imagen"
- ▼ Los *partidos políticos*. La única preocupación *del* gerente público es cómo lograr satisfacer el apetito burocrático de los jefes de los diferentes movimientos. Quien reparte tiene porvenir político, sin imponer la consistencia. Doctrinaria de sus principios y criterios, ni su incapacidad en aquellas ocasiones en que existen.

Obviamente, tales posiciones valorativas de los gerentes públicos permanecen la cultura organizacional, la manera de hacer las cosas en la administración pública y determinan el que muchos de los esfuerzos por "modernizar" las organizaciones del Estado no tengan mayor trascendencia. Eso sucedió en Colombia con programas bien intencionados como el de la Comisión para la Desburocratización, durante el Gobierno del Presidente, Julio Cesar Turbay Ayala, y el de Colombia Eficiente, en el Gobierno del Presidente, Virgilio Barco y esto podría estar sucediendo con una buena parte de los esfuerzos aislados que vienen promoviendo varios gerentes progresistas al adoptar metodologías probadamente exitosas en la gestión de empresas privadas, como las de planeación estratégica y calidad total.

Cuando la iniciativa proviene fuera de la entidad, típicamente se presentan tres casos: una recepción hostil seguida de un rechazo generalizado, una benevolente acogida acompañada de una clara señal de escepticismo que no permite que se pueda iniciar un trabajo serio, o una cálida recepción pero con la intención de utilizar lo que se propone como un maquillaje para mejorar la imagen gerencial. Cuando es el propio gerente quien toma la iniciativa, puede suceder



que sólo pretendo aprovechar lo que juzga como una moda competencia de prestigio personal o, con menos frecuencia, producir un cambio en la cultura institucional pero que, por la necesidad de obtener resultados visibles en el corto plazo, solamente sirve para añadir un adorno más al ritual burocrático.

¿Que hay detrás de estos comportamientos claramente contrarios al interés general y a las buenas intenciones de tantos jóvenes inteligentes y preparados y de las decenas de adultos con historial de éxitos en el sector privado que periódicamente ingresan ni sector público? ¿Qué determina que se pueda afirmar, como lo hizo una vez Fabio Echeverry "Correa, ex presidente de la Asociación de Industriales, que a las empresas les va bien pero al país le va mal?

Es necesario partir de lo más simple pero que mucho tiene que ver con este debate. Se adolece de una fuente de creación y renovación de teorías y concepciones sobre la gestión pública. Como sucede con aquellos campos de actividad que nos son familiares porque los hemos conocido, vivido o sufrido todos tal como la educación, por haber realizado gestiones ante el Estado, por haber ocupado algún cargo oficial o simplemente por seguir lo que opinan los medios de comunicación, nos creemos expertos en el manejo de los asuntos públicos. En el gerente público esta paradójica y patética prepotencia determina un disimulado pero profundo desprecio por la formación y capacitación en esta disciplina. No es de extrañar, por lo tanto, que todavía no surjan prestigiosos programas de docencia e investigación sobre gobierno y gestión pública en las universidades del país como sucedió con la administrador de negocios y que el estatal, como la ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, Colombia no acapare una atención interesada del alto gobierno.

Aunque esta carencia puede tener características universales y que las cosas no hayan cambiado mucho desde cuando hace doscientos años, no es para conformarse. John Adams, el segundo presidente de los Estados Unidos confesaba: "Mientras todas las ciencias han avanzado, la de gobernar permanece estancada, apenas se practica un poco mejor ahora que tres o cuatro mil años atrás".

Dos aspectos más profundos tienen que ver Con el trasfondo de las instituciones, las reglas del juego, como las define Douglas North. El primero se refiere a la distribución implícita del poder entre el pueblo y aquellos a quienes elige directa o indirectamente para que manejen la cosa política. Aunque retórica-mente nuestros dirigentes proclaman que el poder reside en el pueblo, en la práctica ese poder termina para el ciudadano al depositar el voto. Un caso muy



didente fue el de la pasada Asamblea Constituyente: una vez elegida para cumplir una tarea específica se declaró omnipotente, y desbordó claramente los límites de su mandato. Si bien hubo alguna discusión jurídica acerca de lo sucedido, quienes votamos por ese procedimiento extraordinario de reforma constitucional aceptamos, entre impotentes y resignados, que se trataran con ligereza los graves asuntos que se le habían encomendado a causa de su preocupación por otros temas que no formaban parte de la agenda que conocíamos al sufragar.

Barbara Tuchman en su soberbio libro *The March of Folly*. La procesión de la insensatez- ilustra sobre la gravedad de ceder el poder popular en tal forma. Al revivir algunas de las más dramáticas demostraciones de irracionalidad de diversos gobiernos en la historia universal concluye: "Un principio que emerge de los casos mencionados hasta ahora es que la insensatez en una criatura del poder, Todos sabemos por las interminables repeticiones del aforismo de Lord Acton, que el poder corrompe. Pero estamos menos conscientes de que engendra la insensatez, de que el poder de mandar frecuentemente impide pensar, de que la responsabilidad se desvanece a medida que se ejercita el poder. Es en esa acción de gobernar en donde se observa la supremacía de la insensatez, porque es allí donde los hombres buscan el poder sobre otros hombres, únicamente para perderlo sobre sí mismos".

El segundo aspecto institucional se relaciona con el concepto de responsabilidad pública. Un reciente documento del Banco Mundial, *Governance and Development* Gobernación o Acción Gubernamental y Desarrollo, destaca la importancia del desarrollo institucional de este concepto que "significa, en su expresión más simple, hacer que los funcionarios públicos respondan permanentemente por sus actos". Sin embargo, agrega el documento, "en un nivel más amplio, los objetivos económicos de la responsabilidad pública incluyen asegurar la congruencia entre las políticas y su ejecución real y la asignación eficiente de los dineros públicos". Citando a John Lonsdale, el referido documento propone que la "responsabilidad pública se manifiesta cuando los gobernantes delegan la autoridad fácilmente, cuando los subordinados ejercitan con confianza su discrecionalidad, cuando el abuso del poder recibe el nombre que se merece y es apropiadamente castigado bajo el imperio de una ley que se mantiene sobre cualquier Interés político". Es de creer, con el Profesor Carlos Matus, que nuestra administración pública forma parte de un sistema como el lo llama, "de baja responsabilidad", que al no contar con reglas de juego para "la petición y redición de cuentas por desempeño" no permite responsabilizar a los gerentes públicos por sus acciones ni aseguraba necesaria consistencia entre las prioridades establecidas en el discurso político, en el presupuesto y en la efectiva ejecución de las obras y programas públicos.



De otra parte, institucionalizar la responsabilidad pública no es tarea fácil. Este documento del Banco Mundial nos recuerda que "el gobierno colonial determinó que la responsabilidad estuviese orientada hacia el poder central en lugar de serlo hacia los ciudadanos". Con tales raíces históricas no debe sorprender-nos que la lealtad del gerente público sea con su jefe político y no con sus conciudadanos.

Por último y para no citar sino cuatro condicionantes de la Inoperancia social de gran parte de la gerencia pública en el país, se debe considerar la pobreza y la ignorancia de la inmensa mayoría de los colombianos. Estos dos factores hacen de los ciudadanos una presa fácil del dintelismo, puesto que la necesidad de asegurar la supervivencia del núcleo familiar domina a cualquier otra aspiración de carácter social o solidario.

Es necesario examinar ahora la otra cara de la moneda, que afortunadamente existe. Al principio de este artículo se hicieron generalizaciones y es posible encontrar las excepciones. Luego se expusieron las condicionantes de la calidad de la gestión pública, que afortunadamente son eso solamente y no sus determinantes. Existe un libro que está llamado a ejercer, en el pensamiento sobre gerencia pública, un impacto similar, pero quizás más prolongado y firme, que el ejercido en el sector privado por el éxito bibliográfico de Petera y Waterman: *En búsqueda de la excelencia*. Los autores, David Osborne y Ted Gaebler, han logrado captar en *Reinventing Government* -Reinventando el gobierno- una serie de tendencias del cambio que si bien fueron identificadas en Estados Unidos, están también ocurriendo en otras partes del planeta. Por lo menos esa fue mi impresión, y al anotar en seguida los diez principios que orientan, según Osborne y Gaebler, el surgimiento de un nuevo paradigma en la gerencia pública, haré referencia a ejemplos de esa emergente realidad en nuestro país:

- ▼ *Timonear mas que remar*. Cada vez se encuentran más gobernantes, que en lugar de dedicarse simplemente a prestar unos buenos servicios a mis personas, prefieren ser catalizadores de todos los sectores -público, privado y voluntarista y desatar en ellos la capacidad de acción en respuesta a los problemas particulares de cada comunidad. Según los autores, los gobiernos toman esta orientación, le dan forma y sentido a sus comunidades y naciones, formulan más políticas y deciden mejor; movilizan un mayor, número de instituciones sociales y económicas y, en algunos casos, regulan más y mejor lo que les compete. En Colombia sobran ejemplos: la alcaldía de Rodrigo Escobar, en Cali, sin duda alguna utilizó este enfoque para incrementar el civismo y mejorar la recreación de esa dinámica dudad; Conciencias desde hace muchos años comprendió que el desarrollo de



la capacidad científica y tecnológica del país solamente se lograría cuando todos los sectores incorporaran esta dimensión de la cultura en sus actividades, y actuó en consecuencia, promoviendo y financiando proyectos en las universidades, los establecimientos públicos y la empresa productiva.

- ▼ *Fortalecer la capacidad de decisión y acción de las comunidades*, pasándoles el control ejercido tradicionalmente por la burocracia. Proyectos como los del Programa Nacional de Rehabilitación -PNR- donde los benéficos resultados de este principio eran palpables, planes de vivienda, acueducto y caminos construidos por las propias comunidades a bajísimo costo, sin dilaciones y de la mejor calidad. Seguramente hoy existen muchos ejemplos de ese mismo programa y en otros proyectos, p.e. en entidades como el SENA.
- ▼ *Promover la competencia entre quienes pueden prestar un servicio, en lugar de monopolizarlo estatalmente*. Quienes parten de este principio aceptan que el dilema no se da entre lo público y lo privado, sino entre la competencia y el monopolio. La competencia no significa necesariamente privatización, pues ella puede inducirse también entre agencias estatales y entre éstas y las privadas. No se trata simplemente de dejar hacer, sino de controlar la clase de competencia que debe darse y de asegurar que los pobres y los desfavorecidos reciban efectivamente un servicio equivalente al que obtienen los que pueden pagarlo. Los actuales fondos de cesantías, si se hubiesen fomentado hace varios años como alternativa al Fondo Nacional del Ahorro, seguramente habrían evitado los abusos y la corrupción que plagaron a dicha entidad en administraciones diferentes a la actual.
- ▼ *Liberan al gerente del exceso de normas y reglamentos, y permitirle que conduzca su entidad hacia el cumplimiento de una misión y el logro de unos propósitos claramente definidos y compartidos por toda la entidad*. Sin un principio de esta naturaleza es prácticamente imposible desarrollar el concepto de responsabilidad pública. La petición y rendición de cuentas por desempeño presupone una entidad centrada en su razón de ser, con un claro entendimiento de sus prioridades, con la capacidad de aprovechar las oportunidades y de enfrentar rápidamente los retos y peligros que se le presentan, dentro de una cultura que articule bien lo que hace con lo que valora. Este es, por supuesto, el tema central de la planificación y la dirección estratégicas, y no resulta ni cortés ni apropiado hablar de asuntos tan bien conocidos por todos los participantes. En lo referente a la aplicación del principio en Colombia, algunos afirman categóricamente que si bien existen diversas experiencias de planificación estratégica en el sector público, pocos cambios de fondo pueden esperarse mientras el criterio rector de la administración sea la presunción de deshonestidad de los



funcionarios y ciudadano, enfrentados en consecuencia con Infinidad de normas, reglamentos y trámites de control. Por eso es difícil encontrar ejemplos exitosos de la aplicación de este principio en el sector público propiamente dicho. Pero sí se encuentran en algunas corporaciones y fundaciones creadas por iniciativa del gobierno y con apoyo mixto -estatal y privado, como la Corporación Calidad y el Museo de los Niños.

- ▼ *Dar importancia a la generación y ahorro de recursos*, no simplemente a gastarlos, Este principio tendría el pleno respaldo del actual Ministro de Hacienda, doctor Rudolf Hommes. La verdad es que la resistencia popular a la creación de nuevos impuestos se hará cada vez más aguda y obligará a crear continuamente nuevas fuentes de recursos. No se trata, por supuesto, de convertir a las entidades públicas en negocios. Pero, de otra parte, varios servicios estatales crean rentas para los particulares, que podrían ser aceptadas por el prestatario de los servicios si son de buena calidad. También las agencias del gobierno organizan eventos que bien pueden generar ganancias.

Así, p.e, la organización de los Juegos Olímpicos le dejó a la ciudad de Los Angeles, 225 millones de dólares de ganancia, en agudo contraste con la deuda pública de mil millones de dólares que dejaron a los canadienses los Juegos de Montreal. Las normas presupuestales estimulan el gasto improvisado, al finalizar el año fiscal de los recursos asignados a una entidad. Si a ésta se le asegurara que sus ahorros podrían dedicarse durante el siguiente período a sus necesidades más sentidas, se produciría el comportamiento contrario. Varios alcaldes emprendedores del país dotaron a sus ciudades, en la pasada administración, de servicios equivalentes a la televisión por cable, que seguramente hubiesen podido constituir fuentes de recursos valiosos para las vacías arcas municipales.

Los ejemplos colombianos de la aplicación de este principio son escasos porque "la palabra ganancia", como lo afirman Osborne y Gnebler, "es anatema para los gobiernos tradicionales". Sin embargo, entiendo que algunas empresas oficiales acuerdan con los bancos que les manejan sus cuentas un descuento en sus impuestos por pagarlos a través de ellos, los cuales a su turno, se benefician del plazo que les concede la Tesorería General de la Nación para entregárselos. Es muy sabido que muchos gerentes habilidosos se benefician personalmente de los descuentos de los proveedores inescrupulosos: ¿no sería posible captar esos beneficios para el propio Estado?

- ▼ *Redefinir a los Usuarios como clientes y ofrecerles alternativas*. La irritación y desesperación que siente el ciudadano cuando se ve obligado a acudir a un



la capacidad científica y tecnológica del país solamente se lograría cuando todos los sectores incorporaran esta dimensión de la cultura en sus actividades, y actuó en consecuencia, promoviendo y financiando proyectos en las universidades, los establecimientos públicos y la empresa productiva.

- ▼ *Fortalecer la capacidad de decisión y acción de las comunidades*, pasándoles el control ejercido tradicionalmente por la burocracia. Proyectos como los del Programa Nacional de Rehabilitación -PNR- donde los benéficos resultados de este principio eran palpables: planes de vivienda, acueducto y caminos construidos por las propias comunidades a bajísimo costo, sin dilaciones y de la mejor calidad. Seguramente hoy existen más ejemplos de ese mismo programa y en otros proyectos, p.e. en entidades como el SENA.
- ▼ *Promover la competencia entre quienes pueden prestar un servicio, en lugar de monopolizarlo estatalmente*. Quienes parten de este principio aceptan que el dilema no se da entre lo público y lo privado, sino entre la competencia y el monopolio. La competencia no significa necesariamente privatización, pues ella puede inducirse también entre agencias estatales y entre éstas y las privadas. No se trata simplemente de dejar hacer, sino de controlar la clase de competencia que debe darse y de asegurar que los pobres y los desfavorecidos reciban efectivamente un servicio equivalente al que obtienen los que pueden pagarlo. Los actuales fondos de cesantías, si se hubiesen fomentado hace varios años como alternativa al Fondo Nacional del Ahorro, seguramente habrían evitado los abusos y la corrupción que plagaron a dicha entidad en administraciones diferentes a la actual.
- ▼ *Liberar al gerente del exceso de normas y reglamentos y permitirle que conduzca su entidad hacia el cumplimiento de una misión y el logro de unos propósitos claramente definidos y compartidos por toda la entidad*. Sin un principio de esta naturaleza es prácticamente imposible desarrollar el concepto de responsabilidad pública. La petición y rendición de cuentas por desempeño presupone una entidad centrada en su razón de ser, con un claro entendimiento de sus prioridades, con la capacidad de aprovechar las oportunidades y de enfrentar rápidamente los retos y peligros que se le presentan, dentro de una cultura que articule bien lo que hace con lo que valora. Este es, por supuesto, el tema central de la planificación y la dirección estratégicas, y no resulta ni cortés ni apropiado hablar de asuntos tan bien conocidos por todos los participantes. En lo referente a la aplicación del principio en Colombia, algunos afirman categóricamente que si bien existen diversas experiencias de planificación estratégica en el sector público, pocos cambios de fondo pueden esperarse mientras el criterio rector de la administración sea la presunción de deshonestidad de los



funcionarios y ciudadanos, enfrentados en consecuencia con infinidad de normas, reglamentos y trámites de control. Por eso es difícil encontrar ejemplos exitosos de la aplicación de este principio en el sector público propiamente dicho. Pero sí se encuentran en algunas corporaciones y fundaciones creadas por iniciativa del gobierno y con apoyo mixto -estatal y privado-, como la Corporación Calidad y el Museo de los Niños.

- ▼ *Dar importancia a la generación y ahorro de recursos*, no simplemente a gastarlos, Este principio tendría el pleno respaldo del actual Ministro de Hacienda, doctor Rudolf Hommes. La verdad es que la resistencia popular a la creación de nuevos impuestos se hará cada vez más aguda y obligará a crear continuamente nuevas fuentes de recursos. No se trata, por supuesto, de convertir a las entidades públicas en negocios. Pero, de otra parte, varios servicios estatales crean rentas para los particulares, que podrían ser aceptadas por el prestatario de los servicios si son de buena calidad. También las agendas del gobierno organizan eventos que bien pueden generar ganancias.

Así, p.e, la organización de los Juegos Olímpicos le dejó a la ciudad de Los Angeles 225 millones de dólares de ganancia, en agudo contraste con la deuda pública de mil millones de dólares que dejaron a los canadienses los Juegos de Montreal. Las normas presupuestales estimulan el gasto improvisado, al finalizar el año fiscal, de los recursos asignados a una entidad. Si a ésta se le asegurara que sus ahorros podrían dedicarse durante el siguiente período a sus necesidades mas sentidas, se produciría el comportamiento contrario. Varios alcaldes emprendedores del país dotaron a sus ciudades, en la pasada administración, de servicios equivalentes a la televisión por cable, que seguramente hubiesen podido constituir fuentes de recursos valiosos para las vacías arcas municipales.

Los ejemplos colombianos de la aplicación de este principio son escasos porque "la palabra ganancia", como lo afirman Osborne y Gnebler, "es un tema para los gobierno tradicionales". Sin embargo, entiendo que algunas empresas oficiales acuerdan con los bancos que les manejan sus cuentas un descuento en sus impuestos por pagarlos a través de ellos, los cuales a su turno, se benefician del plazo que les concede la Tesorería General de la Nación para entregárselos. Es muy sabido que muchos gerentes habilidosos se benefician personalmente de los descuentos de los proveedores inescrupulosos: ¿no sería posible captar esos beneficios para el propio Estado?

- ▼ *Redefinir a los Usuarios como clientes y ofrecerles alternativas*. La irritación y desesperación que siente el ciudadano cuando se ve obligado a acudir a un



despacho público es un fenómeno universal. Seguramente ello se debe a que esos despachos no lo miran como cliente, puesto que éste no es quien les paga directamente por los servidos. Hasta ahora no ha sido posible concebir la calidad del servido independientemente del comportamiento del cliente que libremente puede cambiar de proveedor o abstenerse de comprar. La Comisión para la Reforma de la Administración Pública de 1989-1990 Identificó este problema y sugirió una cura radical: financiar al ciudadano - beneficiario- en lugar del Intermediario, en todos aquellos servicios en que fuese posible. Seguramente este principio podría aplicarse a los servicios de salud de los Seguros Sociales. En otros casos, los expertos en programas de calidad total o mejoramiento permanente tienen mucho por hacer, como efectivamente lo están haciendo en algunas entidades cuyos gerentes comparten este principio. En un contexto más global se requerirán cambios de fondo que faciliten el acceso p.e., la Justicia y los medios alternativos de solución de conflictos y que disminuyan los trámites con participación del usuario -eliminación de pagos en varias ventanillas, movimientos de papeles por el usuario de una ventanilla a otra y fragmentación de servidos entre varias agencias.

- ▼ *Financiar las entidades por sus resultados no por los insumos que argumentan necesitar. ¿Qué pasaría si los colegios oficiales fuesen financiados en función del número de estudiantes que ingresan a las mejores universidades? ¿Si el presupuesto del SENA dependiera del número de alumnos que obtienen empleos permanentes en la industria? No son éstas, por supuesto, las únicas formas de orientar la atención hacia los resultados observables y medibles que al fin de cuentas, son lo que importa. Porque, como bien lo anotan los autores Osborne y Gaebler.*

SI no se miden los resultados, es imposible distinguir el éxito del fracaso. Si no se ve el éxito, es imposible premiarlo.

- Si no se recompensa el éxito, probablemente se está premiando el mal desempeño.
- Si no se examinan los éxitos, no se puede aprender de ellos.
- Si no se reconocen los errores, es imposible corregirlos.
- Si se demuestran los logros, se puede ganar el apoyo público.

Dentro de las experiencias colombianas, cabe destacar las promovidas por Conciencias, hace algunos años, cuando ofreció financiar los proyectos que le



presentaron algunos programas universitarios de postgrado e investigación en proporcional número de tesis doctorales que fuesen aprobadas por un comité con participación de investigadores internacionales; Igualmente, los contratos por desempeño celebrados por algunos organismos del Estado con ciertas empresas públicas.

- ▼ *Prevenir con preferencia a curar.* La tradición burocrática de prestar servicios nos está llevando a priorizar la oferta sobre la demanda. Para tratar la enfermedad se crean más hospitales y puestos de salud; para combatir el crimen, se aumentan las fuerzas de policía y el número de jueces; para des-congestionar el tráfico urbano, se construyen más autopistas y avenidas. Los resultados o no son halagüeños o son francamente contraproducentes. La alternativa de disminuir la demanda, de invertir en la prevención, no produce entusiasmo. En parte porque quienes, tienen la responsabilidad por el problema poco pueden hacer por prevenirlo, como sucede con el Ministerio de Salud que tiene muy poco que ver con la accidentalidad vial, responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, y las lesiones personales y los homicidios, responsabilidad de la Policía. Pero también porque concede un mayor *status* dirigir una entidad que desarrolla un volumen enorme de actividades y coloca a su gerente en el centro de una gravísima problemática social. Tal vez no nos interesa desentrañar el mensaje de Ernest Schumacher, el autor del conocido libro *La belleza de lo pequeño*, cuando afirmó que "el hombre Inteligente resuelve problemas pero el sabio genial los evita".
  
- ▼ *Apoyar la descentralización. La delegación, la participación y el trabajo con los empleados y no contra los empleados.* Este principio ya no necesita defensores prácticamente en ningún lugar del mundo. A nivel macro, Colombia se ha descentralizado aceleradamente con la elección popular de alcaldes y gobernadores, y con la cesión de mayores recursos y funciones a los municipios. Pero no sucede lo mismo con algunos de los paradójicamente denominados "institutos descentralizados". Parecería que en algunos de ellos se sigue pensando que se puede dar un tratamiento uniforme a un país geográficamente heterogéneo. Esta creencia ciega de que "un tamaño único sirve para todos" me recuerda la historia del fabricante de sombreros, cuando estos se usaban en Bogotá, que, después de tomar un curso de estadística, se entusiasmó con el concepto y las propiedades de la media muestran. Ni corto ni perezoso, contrató a un consultor para que le determinara el perímetro craneal promedio de una muestra de bogotanos. "No me pregunten que pasó después de que mandó hacer todos los sombreros por esa medida"



El obstáculo más agudo para la aplicación generalizada de este principio se presenta en la gerencia media, con su incapacidad de estimular a los empicados y obreros, y de desarrollar las habilidades necesarias para impulsar una verdadera gerencia participativa.

- ▼ *Preferir los mecanismos del mercado a los mecanismos burocráticos.* En lugar de operar como oferentes de una serie de bienes y servicios, varias agencias públicas han empezado a actuar como promotoras de mercados inexistentes, o de esos servicios con las calidades y costos mejores o por lo menos equivalentes. Los mecanismos para promover un mercado son muy variados e incluyen la fijación de reglas, el suministro de información a los consumidores, la creación o aumento do la demanda, la participación en el riesgo con los oferentes, etc.

En Colombia podría mencionarse, p.e., la idea inicial del Sistema Nacional de Salud de formar promotoras de salud para que se desempeñen como una especie de "Médicas Descalzas" pagadas por las comunidades atendidas. Infortunadamente la idea se tergiversó y las promotoras pasaron a ser otro funcionario más de los hospitales locales.

Seguramente los gerentes públicos verdaderamente emprendedores e innovadores no son la mayoría. Sin embargo, su decisión de introducir o mantener cambios significativos en sus entidades en medio de la situación caótica que vive la administración pública, es alentadora manifestación de una crisis, si entendemos por tal, como alguien la definiera "aquella coyuntura en que lo que ha de morir no ha muerto y lo que ha vivir está naciendo". Dentro de esta optimista perspectiva, se pueden examinar algunas de las "avenidas de acción" que se ofrecen al país para apoyar las simientes de cambio que han empezado a brotar bajo el impulso de sus gerentes públicos más progresistas:

- ▼ La primera y a más corto plazo, es apoyar el programa de modernización de la administración pública lanzado recientemente por la Presidencia de la República. Inspirado en experiencias exitosas en otras partes del mundo, tiene la gran ventaja, sobre otros esfuerzos anteriores, de hacer explícita la voluntad de cambio del Jefe de Estado y por ese medio, crear un serio compromiso para sus Inmediatos colaboradores. Enfrenta, sin embargo, algunos serios desafíos como los siguientes:
  - ▼ ¿Cómo brindar un apoyo gerencial adecuado a aquellos directivos interesados seriamente en diseñar y dirigir un proyecto de transformación de su entidad, pero que no disponen de los medios dentro de su



COOPERACION  
IBEROAMERICANA

Programa IBERMADE



**Programa IBERMADE de  
La Cumbre Iberoamericana**

**XI CURSO PARA ADMINISTRADORES DE LA  
EDUCACIÓN**

**Nivel Medio y Directivo de los Países de  
Centroamérica y El Caribe**

**MODULO V**

**PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN  
DE RECURSOS HUMANOS**

**LA ANTIGUA, GUATEMALA  
10-21 de Julio de 2000**



## MÓDULO V

### PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



Gobernabilidad y Reforma del Estado

# **REFLEXIONES SOBRE LA GERENCIA PÚBLICA MODERNA**

**EDUARDO ALDANA VALDÉS**

La gerencia pública: donde empezar

**BERNARDO KUSBERG**

¿Cómo será la gerencia en la década del 90? **JOHN BRAYSON**

Proceso de plantación para entidades públicas y entidades sin ánimo de lucro

**STAN CHRISTENSEN**

El gerente público como negociador y manejador de conflictos



## Eduardo Aldana Valdés

Consultor. Fundación para la Educación Superior FES.

### GERENCIA PÚBLICA: ¿DÓNDE EMPEZAR?

Imaginemos a unos ministros, gobernadores, alcaldes y directores de establecimientos públicos dirigiéndose a sus despachos al comienzo de una jornada cualquiera. ¿Qué estarán pensando? La noche anterior los noticieros de televisión y en la mañana los otros medios masivos destacaron las malas noticias de siempre: interrupción en la prestación de algún servicio público por Imprevisión, por mantenimiento defectuoso, por huelga de los empleados, por falta de presupuesto o por cualquier otro motivo; asaltos, robos, secuestros asesinatos perpetrados por la delincuencia común, el crimen organizado o la cada vez peor denominada insurgencia política; desfalcos, peculados, negociados irregulares de toda índole y malversación de los dineros públicos; quejas y evidencia de la mala calidad de la educación y los servicios de salud; incremento del desempleo y la pobreza, escasez de alimentos e inoperancia de las políticas sociales tan publicidades como finalmente inefectivas por sus administraciones; alarmante crecimiento del déficit fiscal y rechazo de la clase política y de la ciudadanía a la creación de nuevos tributos.

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, que no separa lo político de lo administrativo, estos hombres y mujeres, con el Presidente de la República a la cabeza, constituyen la más alta gerencia pública. Son tan responsables por la eficiencia y la eficacia del Estado como por la armonía política y el progreso social. Algunos de ellos para reafinar el carácter multifacético de sus cargos-son también responsables del orden público, como explicaba hace algunos años el alcalde de Bogotá de entonces, Bernardo Gaitán Mahecha, al declarar que él era el primer policía de la ciudad. Con seguridad, muchos de ellos, cuando pasan raudamente en lujosos vehículos escoltados, irán pensando con honestidad que están haciendo bien su Labor e irán preparando mentalmente sus próximas declaraciones públicas y el manejo que darán a las múltiples reuniones y audiencias que conforman su apretada agenda; otros, admitirán en su fuero interno que su agencia no marcha bien, pero culparán a otros o al sistema para ellos ciertamente incambiables por su infortunio e irán preparando algunas jugadas hábiles que les permitan recuperar una buena imagen; finalmente, otros irán pasando revista a los últimos acontecimientos para



evaluar su gestión, corregir errores e identificar nuevos asuntos críticos que puedan entorpecer o favorecer su esfuerzo por hacer que la organización a su cargo cumpla cada vez mejor con la misión que le corresponde en un mundo complejo, caótico y cambiante.

El propósito del anterior ejercicio ha sido insinuar que nuestra desesperante problemática política, económica y social puede estar ligada a que muchos gerentes públicos no cumplen cabalmente con sus obligaciones directivas con sus responsabilidades de gobernantes, y no admiten ni se percatan de que no lo están haciendo. Esta atrevida aseveración puede ser fácilmente ilustrada. Basta contrastar, en algunos asuntos, la posición valorativa que se derivara del concepto de responsabilidad pública, con aquella implícita en el comportamiento de ciertos dirigentes.

- *El cargo público.* Pocos lo consideran como una responsabilidad de servir bien a los intereses generales.

Muchos lo aprecian como una prebenda o un *pago* por servicios prestados previamente a algún interés particular o a un jefe político.

- ▼ *El ciudadano y la comunidad.* La Constitución y las leyes colombianas son los fines y los sujetos del que hacer gubernamental. En la práctica, la mayoría de nuestros dirigentes los perciben como votos y opinión "dientilizados".
- ▼ Los *empleados subalternos.* No constituyen, como presupone el concepto de organización, el capital y el recurso indispensable para el cumplimiento de la misión institucional, sino o bien unos burócratas inamovibles o bien los ocupantes de unas cuotas distribuidas o para distribuir, o una corte de favoritos.
- ▼ *El estilo de dirección.* Sin excepción, todo dirigente público aboga por un estilo participativo, se afana de oír, delegar, apoyar y exigir resultados. En verdad, la mayoría son autoritarios y arrogantes: pretenden saberlo todo y exigen servilismo, y persiguen o ignoran a quienes no les rinden pleitesía.
- ▼ *La relación con el superior.* En un organismo sano, ésta procuraría producir un trabajo mancomunado, con independencia de criterio pero fidelidad a los propósitos institucionales. Resulta en cambio guinda por el sentido de "rosca" o por intereses personales o electorales.
- ▼ *El organismo o entidad:* Pocos tratan de adecuarlo a los fines cambiantes del servicio público. Muchos asumen que es una posición personal y temporal cuya utilidad pública futura no merece consideración alguna.



- ▼ *la función pública*. Excepcionalmente se ha presenciado como el éxito en la gestión pública corresponde a aquellos que desatan procesos sociales y comprometen la participación de la gente. Por supuesto, esta lección no es captada por quienes sólo buscan poder y prestigio personal, y conceder favores a su clientela.
- ▼ Los *bienes y recursos públicos*. El principio de utilizarlos exclusivamente para agregar "valor público" debe producir hilaridad a esos mañosos dirigentes que saben esquivar la ley para usarlos en su propio provecho o el de los amigos, y consideran que se pueden entregar a terceros. Llámense sindicatos o grupos económicos, si ello favorece su futuro político.
- ▼ Los *medios de comunicación*. No son indispensables en la articulación del gobierno con la opinión pública y las necesidades comunitarias, cuando, por mecanismos ingeniosos e inconfesables, pueden utilizarse para "crear una buena imagen"
- ▼ Los *partidos políticos*. La única preocupación *del* gerente público es cómo lograr satisfacer el apetito burocrático de los jefes de los diferentes movimientos. Quien reparte tiene porvenir político, sin imponer la consistencia. Doctrinaria de sus principios y criterios, ni su incapacidad en aquellas ocasiones en que existen.

Obviamente, tales posiciones valorativas de los gerentes públicos permanecen la cultura organizacional, la manera de hacer las cosas en la administración pública y determinan el que muchos de los esfuerzos por "modernizar" las organizaciones del Estado no tengan mayor trascendencia. Eso sucedió en Colombia con programas bien intencionados como el de la Comisión para la Desburocratización, durante el Gobierno del Presidente, Julio Cesar Turbay Ayala, y el de Colombia Eficiente, en el Gobierno del Presidente, Virgilio Barco y esto podría estar sucediendo con una buena parte de los esfuerzos aislados que vienen promoviendo varios gerentes progresistas al adoptar metodologías probadamente exitosas en la gestión de empresas privadas, como las de planeación estratégica y calidad total.

Cuando la iniciativa proviene fuera de la entidad, típicamente se presentan tres casos: una recepción hostil seguida de un rechazo generalizado, una benevolente acogida acompañada de una clara señal de escepticismo que no permite que se pueda iniciar un trabajo serio, o una cálida recepción pero con la intención de utilizar lo que se propone como un maquillaje para mejorar la imagen gerencial. Cuando es el propio gerente quien toma la iniciativa, puede suceder



que sólo pretendo aprovechar lo que juzga como una moda competencia de prestigio personal o, con menos frecuencia, producir un cambio en la cultura institucional pero que, por la necesidad de obtener resultados visibles en el corto plazo, solamente sirve para añadir un adorno más al ritual burocrático.

¿Que hay detrás de estos comportamientos claramente contrarios al interés general y a las buenas intenciones de tantos jóvenes inteligentes y preparados y de las decenas de adultos con historial de éxitos en el sector privado que periódicamente ingresan ni sector público? ¿Qué determina que se pueda afirmar, como lo hizo una vez Fabio Echeverry "Correa, ex presidente de la Asociación de Industriales, que a las empresas les va bien pero al país le va mal?

Es necesario partir de lo más simple pero que mucho tiene que ver con este debate. Se adolece de una fuente de creación y renovación de teorías y concepciones sobre la gestión pública. Como sucede con aquellos campos de actividad que nos son familiares porque los hemos conocido, vivido o sufrido todos tal como la educación, por haber realizado gestiones ante el Estado, por haber ocupado algún cargo oficial o simplemente por seguir lo que opinan los medios de comunicación, nos creemos expertos en el manejo de los asuntos públicos. En el gerente público esta paradójica y patética prepotencia determina un disimulado pero profundo desprecio por la formación y capacitación en esta disciplina. No es de extrañar, por lo tanto, que todavía no surjan prestigiosos programas de docencia e investigación sobre gobierno y gestión pública en las universidades del país como sucedió con la administrador de negocios y que el estatal, como la ESAP. Escuela Superior de Administración Pública, Colombia no acapare una atención interesada del alto gobierno.

Aunque esta carencia puede tener características universales y que las cosas no hayan cambiado mucho desde cuando hace doscientos años, no es para conformarse. John Adams, el segundo presidente de los Estados Unidos confesaba: "Mientras todas las ciencias han avanzado, la de gobernar permanece estancada, apenas se practica un poco mejor ahora que tres o cuatro mil años atrás".

Dos aspectos más profundos tienen que ver Con el trasfondo de las instituciones, las reglas del juego, como las define Douglas North. El primero se refiere a la distribución implícita del poder entre el pueblo y aquellos a quienes elige directa o indirectamente para que manejen la cosa política. Aunque retórica-mente nuestros dirigentes proclaman que el poder reside en el pueblo, en la práctica ese poder termina para el ciudadano al depositar el voto. Un caso muy



didente fue el de la pasada Asamblea Constituyente: una vez elegida para cumplir una tarea específica se declaró omnipotente, y desbordó claramente los límites de su mandato. Si bien hubo alguna discusión jurídica acerca de lo sucedido, quienes votamos por ese procedimiento extraordinario de reforma constitucional aceptamos, entre impotentes y resignados, que se trataran con ligereza los graves asuntos que se le habían encomendado a causa de su preocupación por otros temas que no formaban parte de la agenda que conocíamos al sufragar.

Barbara Tuchman en su soberbio libro *The March of Folly*. La procesión de la insensatez- ilustra sobre la gravedad de ceder el poder popular en tal forma. Al revivir algunas de las más dramáticas demostraciones de irracionalidad de diversos gobiernos en la historia universal concluye: "Un principio que emerge de los casos mencionados hasta ahora es que la insensatez en una criatura del poder, Todos sabemos por las interminables repeticiones del aforismo de Lord Acton, que el poder corrompe. Pero estamos menos conscientes de que engendra la insensatez, de que el poder de mandar frecuentemente impide pensar, de que la responsabilidad se desvanece a medida que se ejercita el poder. Es en esa acción de gobernar en donde se observa la supremacía de la insensatez, porque es allí donde los hombres buscan el poder sobre otros hombres, únicamente para perderlo sobre sí mismos".

El segundo aspecto institucional se relaciona con el concepto de responsabilidad pública. Un reciente documento del Banco Mundial, *Governance and Development* Gobernación o Acción Gubernamental y Desarrollo, destaca la importancia del desarrollo institucional de este concepto que "significa, en su expresión más simple, hacer que los funcionarios públicos respondan permanentemente por sus actos". Sin embargo, agrega el documento, "en un nivel más amplio, los objetivos económicos de la responsabilidad pública incluyen asegurar la congruencia entre las políticas y su ejecución real y la asignación eficiente de los dineros públicos". Citando a John Lonsdale, el referido documento propone que la "responsabilidad pública se manifiesta cuando los gobernantes delegan la autoridad fácilmente, cuando los subordinados ejercitan con confianza su discrecionalidad, cuando el abuso del poder recibe el nombre que se merece y es apropiadamente castigado bajo el imperio de una ley que se mantiene sobre cualquier Interés político". Es de creer, con el Profesor Carlos Matus, que nuestra administración pública forma parte de un sistema como el lo llama, "de baja responsabilidad", que al no contar con reglas de juego para "la petición y redición de cuentas por desempeño" no permite responsabilizar a los gerentes públicos por sus acciones ni aseguraba necesaria consistencia entre las prioridades establecidas en el discurso político, en el presupuesto y en la efectiva ejecución de las obras y programas públicos.



De otra parte, institucionalizar la responsabilidad pública no es tarea fácil. Este documento del Banco Mundial nos recuerda que "el gobierno colonial determinó que la responsabilidad estuviese orientada hacia el poder central en lugar de serlo hacia los ciudadanos". Con tales raíces históricas no debe sorprender-nos que la lealtad del gerente público sea con su jefe político y no con sus conciudadanos.

Por último y para no citar sino cuatro condicionantes de la Inoperancia social de gran parte de la gerencia pública en el país, se debe considerar la pobreza y la ignorancia de la inmensa mayoría de los colombianos. Estos dos factores hacen de los ciudadanos una presa fácil del dintelismo, puesto que la necesidad de asegurar la supervivencia del núcleo familiar domina a cualquier otra aspiración de carácter social o solidario.

Es necesario examinar ahora la otra cara de la moneda, que afortunadamente existe. Al principio de este artículo se hicieron generalizaciones y es posible encontrar las excepciones. Luego se expusieron las condicionantes de la calidad de la gestión pública, que afortunadamente son eso solamente y no sus determinantes. Existe un libro que está llamado a ejercer, en el pensamiento sobre gerencia pública, un impacto similar, pero quizás más prolongado y firme, que el ejercido en el sector privado por el éxito bibliográfico de Petera y Waterman: *En búsqueda de la excelencia*. Los autores, David Osborne y Ted Gaebler, han logrado captar en *Reinventing Government* -Reinventando el gobierno- una serie de tendencias del cambio que si bien fueron identificadas en Estados Unidos, están también ocurriendo en otras partes del planeta. Por lo menos esa fue mi impresión, y al anotar en seguida los diez principios que orientan, según Osborne y Gaebler, el surgimiento de un nuevo paradigma en la gerencia pública, haré referencia a ejemplos de esa emergente realidad en nuestro país:

- ▼ *Timonear mas que remar*. Cada vez se encuentran más gobernantes, que en lugar de dedicarse simplemente a prestar unos buenos servicios a mis personas, prefieren ser catalizadores de todos los sectores -público, privado y voluntarista y desatar en ellos la capacidad de acción en respuesta a los problemas particulares de cada comunidad. Según los autores, los gobiernos toman esta orientación, le dan forma y sentido a sus comunidades y naciones, formulan más políticas y deciden mejor; movilizan un mayor, número de instituciones sociales y económicas y, en algunos casos, regulan más y mejor lo que les compete. En Colombia sobran ejemplos: la alcaldía de Rodrigo Escobar, en Cali, sin duda alguna utilizó este enfoque para incrementar el civismo y mejorar la recreación de esa dinámica ciudad; Conciencias desde hace muchos años comprendió que el desarrollo de



la capacidad científica y tecnológica del país solamente se lograría cuando todos los sectores incorporaran esta dimensión de la cultura en sus actividades, y actuó en consecuencia, promoviendo y financiando proyectos en las universidades, los establecimientos públicos y la empresa productiva.

- ▼ *Fortalecer la capacidad de decisión y acción de las comunidades*, pasándoles el control ejercido tradicionalmente por la burocracia. Proyectos como los del Programa Nacional de Rehabilitación -PNR- donde los benéficos resultados de este principio eran palpables, planes de vivienda, acueducto y caminos construidos por las propias comunidades a bajísimo costo, sin dilaciones y de la mejor calidad. Seguramente hoy existen muchos ejemplos de ese mismo programa y en otros proyectos, p.e. en entidades como el SENA.
- ▼ *Promover la competencia entre quienes pueden prestar un servicio, en lugar de monopolizarlo estatalmente*. Quienes parten de este principio aceptan que el dilema no se da entre lo público y lo privado, sino entre la competencia y el monopolio. La competencia no significa necesariamente privatización, pues ella puede inducirse también entre agencias estatales y entre éstas y las privadas. No se trata simplemente de dejar hacer, sino de controlar la clase de competencia que debe darse y de asegurar que los pobres y los desfavorecidos reciban efectivamente un servicio equivalente al que obtienen los que pueden pagarlo. Los actuales fondos de cesantías, si se hubiesen fomentado hace varios años como alternativa al Fondo Nacional del Ahorro, seguramente habrían evitado los abusos y la corrupción que plagaron a dicha entidad en administraciones diferentes a la actual.
- ▼ *Liberan al gerente del exceso de normas y reglamentos, y permitirle que conduzca su entidad hacia el cumplimiento de una misión y el logro de unos propósitos claramente definidos y compartidos por toda la entidad*. Sin un principio de esta naturaleza es prácticamente imposible desarrollar el concepto de responsabilidad pública. La petición y rendición de cuentas por desempeño presupone una entidad centrada en su razón de ser, con un claro entendimiento de sus prioridades, con la capacidad de aprovechar las oportunidades y de enfrentar rápidamente los retos y peligros que se le presentan, dentro de una cultura que articule bien lo que hace con lo que valora. Este es, por supuesto, el tema central de la planificación y la dirección estratégicas, y no resulta ni cortés ni apropiado hablar de asuntos tan bien conocidos por todos los participantes. En lo referente a la aplicación del principio en Colombia, algunos afirman categóricamente que si bien existen diversas experiencias de planificación estratégica en el sector público, pocos cambios de fondo pueden esperarse mientras el criterio rector de la administración sea la presunción de deshonestidad de los



funcionarios y ciudadano, enfrentados en consecuencia con Infinidad de normas, reglamentos y trámites de control. Por eso es difícil encontrar ejemplos exitosos de la aplicación de este principio en el sector público propiamente dicho. Pero sí se encuentran en algunas corporaciones y fundaciones creadas por iniciativa del gobierno y con apoyo mixto -estatal y privado, como la Corporación Calidad y el Museo de los Niños.

- ▼ *Dar importancia a la generación y ahorro de recursos*, no simplemente a gastarlos, Este principio tendría el pleno respaldo del actual Ministro de Hacienda, doctor Rudolf Hommes. La verdad es que la resistencia popular a la creación de nuevos impuestos se hará cada vez más aguda y obligará a crear continuamente nuevas fuentes de recursos. No se trata, por supuesto, de convertir a las entidades públicas en negocios. Pero, de otra parte, varios servicios estatales crean rentas para los particulares, que podrían ser aceptadas por el prestatario de los servicios si son de buena calidad. También las agencias del gobierno organizan eventos que bien pueden generar ganancias.

Así, p.e, la organización de los Juegos Olímpicos le dejó a la ciudad de Los Angeles, 225 millones de dólares de ganancia, en agudo contraste con la deuda pública de mil millones de dólares que dejaron a los canadienses los Juegos de Montreal. Las normas presupuestales estimulan el gasto improvisado, al finalizar el año fiscal de los recursos asignados a una entidad. Si a ésta se le asegurara que sus ahorros podrían dedicarse durante el siguiente período a sus necesidades más sentidas, se produciría el comportamiento contrario. Varios alcaldes emprendedores del país dotaron a sus ciudades, en la pasada administración, de servicios equivalentes a la televisión por cable, que seguramente hubiesen podido constituir fuentes de recursos valiosos para las vacías arcas municipales.

Los ejemplos colombianos de la aplicación de este principio son escasos porque "la palabra ganancia", como lo afirman Osborne y Gnebler, "es anatema para los gobiernos tradicionales". Sin embargo, entiendo que algunas empresas oficiales acuerdan con los bancos que les manejan sus cuentas un descuento en sus impuestos por pagarlos a través de ellos, los cuales a su turno, se benefician del plazo que les concede la Tesorería General de la Nación para entregárselos. Es muy sabido que muchos gerentes habilidosos se benefician personalmente de los descuentos de los proveedores inescrupulosos: ¿no sería posible captar esos beneficios para el propio Estado?

- ▼ *Redefinir a los Usuarios como clientes y ofrecerles alternativas*. La irritación y desesperación que siente el ciudadano cuando se ve obligado a acudir a un



la capacidad científica y tecnológica del país solamente se lograría cuando todos los sectores incorporaran esta dimensión de la cultura en sus actividades, y actuó en consecuencia, promoviendo y financiando proyectos en las universidades, los establecimientos públicos y la empresa productiva.

- ▼ *Fortalecer la capacidad de decisión y acción de las comunidades*, pasándoles el control ejercido tradicionalmente por la burocracia. Proyectos como los del Programa Nacional de Rehabilitación -PNR- donde los benéficos resultados de este principio eran palpables: planes de vivienda, acueducto y caminos construidos por las propias comunidades a bajísimo costo, sin dilaciones y de la mejor calidad. Seguramente hoy existen más ejemplos de ese mismo programa y en otros proyectos, p.e. en entidades como el SENA.
- ▼ *Promover la competencia entre quienes pueden prestar un servicio, en lugar de monopolizarlo estatalmente*. Quienes parten de este principio aceptan que el dilema no se da entre lo público y lo privado, sino entre la competencia y el monopolio. La competencia no significa necesariamente privatización, pues ella puede inducirse también entre agencias estatales y entre éstas y las privadas. No se trata simplemente de dejar hacer, sino de controlar la clase de competencia que debe darse y de asegurar que los pobres y los desfavorecidos reciban efectivamente un servicio equivalente al que obtienen los que pueden pagarlo. Los actuales fondos de cesantías, si se hubiesen fomentado hace varios años como alternativa al Fondo Nacional del Ahorro, seguramente habrían evitado los abusos y la corrupción que plagaron a dicha entidad en administraciones diferentes a la actual.
- ▼ *Liberar al gerente del exceso de normas y reglamentos y permitirle que conduzca su entidad hacia el cumplimiento de una misión y el logro de unos propósitos claramente definidos y compartidos por toda la entidad*. Sin un principio de esta naturaleza es prácticamente imposible desarrollar el concepto de responsabilidad pública. La petición y rendición de cuentas por desempeño presupone una entidad centrada en su razón de ser, con un claro entendimiento de sus prioridades, con la capacidad de aprovechar las oportunidades y de enfrentar rápidamente los retos y peligros que se le presentan, dentro de una cultura que articule bien lo que hace con lo que valora. Este es, por supuesto, el tema central de la planificación y la dirección estratégicas, y no resulta ni cortés ni apropiado hablar de asuntos tan bien conocidos por todos los participantes. En lo referente a la aplicación del principio en Colombia, algunos afirman categóricamente que si bien existen diversas experiencias de planificación estratégica en el sector público, pocos cambios de fondo pueden esperarse mientras el criterio rector de la administración sea la presunción de deshonestidad de los



funcionarios y ciudadanos, enfrentados en consecuencia con infinidad de normas, reglamentos y trámites de control. Por eso es difícil encontrar ejemplos exitosos de la aplicación de este principio en el sector público propiamente dicho. Pero sí se encuentran en algunas corporaciones y fundaciones creadas por iniciativa del gobierno y con apoyo mixto -estatal y privado-, como la Corporación Calidad y el Museo de los Niños.

- ▼ *Dar importancia a la generación y ahorro de recursos*, no simplemente a gastarlos, Este principio tendría el pleno respaldo del actual Ministro de Hacienda, doctor Rudolf Hommes. La verdad es que la resistencia popular a la creación de nuevos impuestos se hará cada vez más aguda y obligará a crear continuamente nuevas fuentes de recursos. No se trata, por supuesto, de convertir a las entidades públicas en negocios. Pero, de otra parte, varios servicios estatales crean rentas para los particulares, que podrían ser aceptadas por el prestatario de los servicios si son de buena calidad. También las agendas del gobierno organizan eventos que bien pueden generar ganancias.

Así, p.e, la organización de los Juegos Olímpicos le dejó a la ciudad de Los Angeles 225 millones de dólares de ganancia, en agudo contraste con la deuda pública de mil millones de dólares que dejaron a los canadienses los Juegos de Montreal. Las normas presupuestales estimulan el gasto improvisado, al finalizar el año fiscal, de los recursos asignados a una entidad. Si a ésta se le asegurara que sus ahorros podrían dedicarse durante el siguiente período a sus necesidades mas sentidas, se produciría el comportamiento contrario. Varios alcaldes emprendedores del país dotaron a sus ciudades, en la pasada administración, de servicios equivalentes a la televisión por cable, que seguramente hubiesen podido constituir fuentes de recursos valiosos para las vacías arcas municipales.

Los ejemplos colombianos de la aplicación de este principio son escasos porque "la palabra ganancia", como lo afirman Osborne y Gnebler, "es un tema para los gobierno tradicionales". Sin embargo, entiendo que algunas empresas oficiales acuerdan con los bancos que les manejan sus cuentas un descuento en sus impuestos por pagarlos a través de ellos, los cuales a su turno, se benefician del plazo que les concede la Tesorería General de la Nación para entregárselos. Es muy sabido que muchos gerentes habilidosos se benefician personalmente de los descuentos de los proveedores inescrupulosos: ¿no sería posible captar esos beneficios para el propio Estado?

- ▼ *Redefinir a los Usuarios como clientes y ofrecerles alternativas*. La irritación y desesperación que siente el ciudadano cuando se ve obligado a acudir a un



despacho público es un fenómeno universal. Seguramente ello se debe a que esos despachos no lo miran como cliente, puesto que éste no es quien les paga directamente por los servidos. Hasta ahora no ha sido posible concebir la calidad del servido independientemente del comportamiento del cliente que libremente puede cambiar de proveedor o abstenerse de comprar. La Comisión para la Reforma de la Administración Pública de 1989-1990 Identificó este problema y sugirió una cura radical: financiar al ciudadano - beneficiario- en lugar del Intermediario, en todos aquellos servicios en que fuese posible. Seguramente este principio podría aplicarse a los servicios de salud de los Seguros Sociales. En otros casos, los expertos en programas de calidad total o mejoramiento permanente tienen mucho por hacer, como efectivamente lo están haciendo en algunas entidades cuyos gerentes comparten este principio. En un contexto más global se requerirán cambios de fondo que faciliten el acceso p.e., la Justicia y los medios alternativos de solución de conflictos y que disminuyan los trámites con participación del usuario -eliminación de pagos en varias ventanillas, movimientos de papeles por el usuario de una ventanilla a otra y fragmentación de servidos entre varias agencias.

- ▼ *Financiar las entidades por sus resultados no por los insumos que argumentan necesitar. ¿Qué pasaría si los colegios oficiales fuesen financiados en función del número de estudiantes que ingresan a las mejores universidades? ¿Si el presupuesto del SENA dependiera del número de alumnos que obtienen empleos permanentes en la industria? No son éstas, por supuesto, las únicas formas de orientar la atención hacia los resultados observables y medibles que al fin de cuentas, son lo que importa. Porque, como bien lo anotan los autores Osborne y Gaebler.*

SI no se miden los resultados, es imposible distinguir el éxito del fracaso. Si no se ve el éxito, es imposible premiarlo.

- Si no se recompensa el éxito, probablemente se está premiando el mal desempeño.
- Si no se examinan los éxitos, no se puede aprender de ellos.
- Si no se reconocen los errores, es imposible corregirlos.
- Si se demuestran los logros, se puede ganar el apoyo público.

Dentro de las experiencias colombianas, cabe destacar las promovidas por Conciencias, hace algunos años, cuando ofreció financiar los proyectos que le



presentaron algunos programas universitarios de postgrado e investigación en proporcional número de tesis doctorales que fuesen aprobadas por un comité con participación de investigadores internacionales; Igualmente, los contratos por desempeño celebrados por algunos organismos del Estado con ciertas empresas públicas.

- ▼ *Prevenir con preferencia a curar.* La tradición burocrática de prestar servicios nos está llevando a priorizar la oferta sobre la demanda. Para tratar la enfermedad se crean más hospitales y puestos de salud; para combatir el crimen, se aumentan las fuerzas de policía y el número de jueces; para des-congestionar el tráfico urbano, se construyen más autopistas y avenidas. Los resultados o no son halagüeños o son francamente contraproducentes. La alternativa de disminuir la demanda, de invertir en la prevención, no produce entusiasmo. En parte porque quienes, tienen la responsabilidad por el problema poco pueden hacer por prevenirlo, como sucede con el Ministerio de Salud que tiene muy poco que ver con la accidentalidad vial, responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, y las lesiones personales y los homicidios, responsabilidad de la Policía. Pero también porque concede un mayor *status* dirigir una entidad que desarrolla un volumen enorme de actividades y coloca a su gerente en el centro de una gravísima problemática social. Tal vez no nos interesa desentrañar el mensaje de Ernest Schumacher, el autor del conocido libro *La belleza de lo pequeño*, cuando afirmó que "el hombre Inteligente resuelve problemas pero el sabio genial los evita".
  
- ▼ *Apoyar la descentralización. La delegación, la participación y el trabajo con los empleados y no contra los empleados.* Este principio ya no necesita defensores prácticamente en ningún lugar del mundo. A nivel macro, Colombia se ha descentralizado aceleradamente con la elección popular de alcaldes y gobernadores, y con la cesión de mayores recursos y funciones a los municipios. Pero no sucede lo mismo con algunos de los paradójicamente denominados "institutos descentralizados". Parecería que en algunos de ellos se sigue pensando que se puede dar un tratamiento uniforme a un país geográficamente heterogéneo. Esta creencia ciega de que "un tamaño único sirve para todos" me recuerda la historia del fabricante de sombreros, cuando estos se usaban en Bogotá, que, después de tomar un curso de estadística, se entusiasmó con el concepto y las propiedades de la media muestran. Ni corto ni perezoso, contrató a un consultor para que le determinara el perímetro craneal promedio de una muestra de bogotanos. "No me pregunten que pasó después de que mandó hacer todos los sombreros por esa medida"



El obstáculo más agudo para la aplicación generalizada de este principio se presenta en la gerencia media, con su incapacidad de estimular a los empicados y obreros, y de desarrollar las habilidades necesarias para impulsar una verdadera gerencia participativa.

- ▼ *Preferir los mecanismos del mercado a los mecanismos burocráticos.* En lugar de operar como oferentes de una serie de bienes y servicios, varias agencias públicas han empezado a actuar como promotoras de mercados inexistentes, o de esos servicios con las calidades y costos mejores o por lo menos equivalentes. Los mecanismos para promover un mercado son muy variados e incluyen la fijación de reglas, el suministro de información a los consumidores, la creación o aumento do la demanda, la participación en el riesgo con los oferentes, etc.

En Colombia podría mencionarse, p.e., la idea inicial del Sistema Nacional de Salud de formar promotoras de salud para que se desempeñen como una especie de "Médicas Descalzas" pagadas por las comunidades atendidas. Infortunadamente la idea se tergiversó y las promotoras pasaron a ser otro funcionario más de los hospitales locales.

Seguramente los gerentes públicos verdaderamente emprendedores e innovadores no son la mayoría. Sin embargo, su decisión de introducir o mantener cambios significativos en sus entidades en medio de la situación caótica que vive la administración pública, es alentadora manifestación de una crisis, si entendemos por tal, como alguien la definiera "aquella coyuntura en que lo que ha de morir no ha muerto y lo que ha vivir está naciendo". Dentro de esta optimista perspectiva, se pueden examinar algunas de las "avenidas de acción" que se ofrecen al país para apoyar las simientes de cambio que han empezado a brotar bajo el impulso de sus gerentes públicos más progresistas:

- ▼ La primera y a más corto plazo, es apoyar el programa de modernización de la administración pública lanzado recientemente por la Presidencia de la República. Inspirado en experiencias exitosas en otras partes del mundo, tiene la gran ventaja, sobre otros esfuerzos anteriores, de hacer explícita la voluntad de cambio del Jefe de Estado y por ese medio, crear un serio compromiso para sus Inmediatos colaboradores. Enfrenta, sin embargo, algunos serios desafíos como los siguientes:
  - ▼ ¿Cómo brindar un apoyo gerencial adecuado a aquellos directivos interesados seriamente en diseñar y dirigir un proyecto de transformación de su entidad, pero que no disponen de los medios dentro de su



organización? Ciertamente, la Consejería para la *Modernización del Estado* se ha preparado para asesorarlos, pero se necesita la colaboración adicional de destacados expertos en este campo, de universidades y el sector privado. La disponibilidad inmediata de esta oferta altamente calificada es, por lo tanto, un asunto crítico.

- ¿Cómo contrarrestar la resistencia pasiva de algunos organismos que bien podrían presentar un proyecto o reforma intrascendente, o prometer un trabajo de envergadura pero no hacer nada por llevarlo a cabo? Es obvio *que* en este *caso* se estará poniendo a prueba la voluntad política del Presidente de la República y es de presumir que esta posibilidad ya haya sido analizada por sus asesores.
  - ¿Cómo evitar que un programa de largo plazo, como éste, se inmovilice al acercarse el país a las elecciones de 1994, y sea discontinuado por la próxima administración? Tal desafío demanda la movilización de otras fuerzas paralelas, como las sugeridas a continuación.
- ▼ La segunda se relaciona con el Congreso de la República y la Contrataría General de la Nación. En el Congreso, un grupo cada vez mayor de parlamentarios viene indicando su preocupación por el pésimo desempeño de algunos establecimientos públicos. Es oportuno que organismos como la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado establezcan un vínculo estrecho con la Comisión Constitucional encargada de la vigilancia de la Administración Pública. Esa comisión podría apoyarse en un comité de expertos que celebrara audiencias en las que los directivos de las entidades presentarían informes para ser discutidos por los parlamentarios y sus asesores. En estas audiencias podría participar la Contraloría General de la República, que tiene la información y los medios para evaluar, como lo ha venido haciendo, el desempeño de las entidades y las políticas públicas. Este podría ser el principio de un sistema institucionalizado de petición o rendición de cuentas por el desempeño de los gerentes públicos y las instituciones a su cargo.
- ▼ En forma complementaria, es conveniente que amplios sectores organizados de la sociedad civil den vida a vigorosos instrumentos de evaluación de la función pública. En el Tolima -Colombia- se promovió hace dos años una fundación con tal propósito. Un movimiento político progresista creó también hace algunos años la Fundación Pro-justicia que bien podría desempeñar esa función en un sector tan vital para la convivencia ciudadana. Otros movimientos políticos podrían seguir dicho ejemplo. Las asocia-



ciones de ex-alumnos de algunas de las más prestigiosas universidades podrían fomentar, en unión con los medios de comunicación, el establecimiento de premios anuales al destacado logro de metas por parte de los ministerios y las agencias del Estado. También podrían establecer una especie de "tribunal de cuentas por desempeño" en la gestión pública. En fin, de lo que se trata es de lograr que la población civil organizada se haga más presente, aproveche los espacios creados por la Constitución para el ejercicio de la democracia participativa, y por este medio, modificar desde afuera las "reglas del juego" de la administración del Estado.

- ▼ La formación de los futuros dirigentes y la participación de los actuales merece una referencia especial. En ambos casos es necesario enfatizar el desarrollo de actitudes y habilidades para manejar la complejidad, las contradicciones y los conflictos inevitables en la sociedad contemporánea.

El manejo de los anteriores desafíos requiere un nuevo estilo de liderazgo que no porta de la autoridad y por lo tanto, que no traté de imponer sus propias soluciones a la sociedad. Por el contrario, la función del liderazgo debería ser la de movilizar a los grupos sociales para que hagan el trabajo que les corresponde y orientarlos, como afirma Ronald Helritz y Riley Sinder, en los procesos comunitarios de aprendizaje para la identificación y solución de los asuntos difíciles, donde al líder le corresponde: "Evaluar las situaciones del caso, poner en tela de juicio los supuestos, determinar los puntos de vista englobados en los intereses opuestos, hallar marcos para definir los problemas y que den suficiente cabida a tales intereses, instrumentar soluciones mediante la concreción de acciones propias de la comunidad y redefinir los problemas y soluciones a medida que cambian la situación y los diferentes puntos de vista.

Lo anterior requiere sustituir la arrogancia y el dogmatismo por la tolerancia y la capacidad para "mirar al mundo por los ojos de los demás". Admitir que se necesitan secuencias impredecibles de estabilidad y cambio acelerado, de previsión e intuición o improvisación, que se deben mezclar la tradición y la innovación; la planificación y el libre juego de la iniciativa privada; la ciencia alanzada y la sabiduría popular; la libertad y el orden que prescribe nuestro lema nacional.

*Todo lo anterior sería insuficiente si no nos olvidáramos de la educación política de la población en general. Es un esfuerzo de largo plazo que demanda recursos inmensos y, probablemente, una acción conjunta de la academia y la empresa privada. Pero no se puede dejar que una escogencia de nuestros futuros dirigentes sea determinada por los "fabricantes de*



*imágenes". El pueblo tiene que aprender a valorar a los candidatos más por lo que hacen que por lo que dicen, o por lo que son enfrenados para decir. Preferir el coraje, la integridad de carácter y la compasión, sobre la fanfarronería y la egolatría. La responsabilidad y la honestidad sobre el promescribismo y el engaño.*

Lo expuesto hasta ahora ha sido el recorrido por un largo camino en un vano intento de encontrar respuesta a la pregunta planteada por los organizadores de este evento: ¿En dónde empezar? Podría salir del atolladero con el verso de Antonio Machado. Pero decir que no hay camino, aunque no está demasiado lejos de la verdad, podría tomarse como un recurso habilidoso para ocultar la perplejidad y falta de perspicacia. La respuesta tiene que ser otra y puede encontrarse en una cita que Jorge Restrepo, en su columna del diario "El Tiempo", hizo de Thomas Carlyle:

*"Me permitiría decir que tal problema excede en mucho mis facultades. No son las facultades de un hombre solo, sino las de muchos hombres sucesivos que lo estudien con fervor, las que podrían hallar una solución, siquiera aproximada".*

De modo que ninguno de nosotros podría decir cuál es la mejor solución. Si me preguntaran ¿Cuál es la peor? Respondería: ésta que ahora tenemos, en donde el caos reina como árbitro; esta es la peor. Para lograr la mejor, o alguna que sea buena, falta mucho todavía, y conjuntamente hay que buscar otras alternativas, porque del camino seguido hasta ahora por la mayoría, se podría decir, siguiendo la reflexión de Carlyle y parafraseando al ex presidente Alfonso López Pumarejo, que "por ahí no es la cosa".

# La Formación de Docentes en Colombia

## Problemas y perspectivas

Mario Díaz Villa

Profesor Titular de la Universidad del Valle

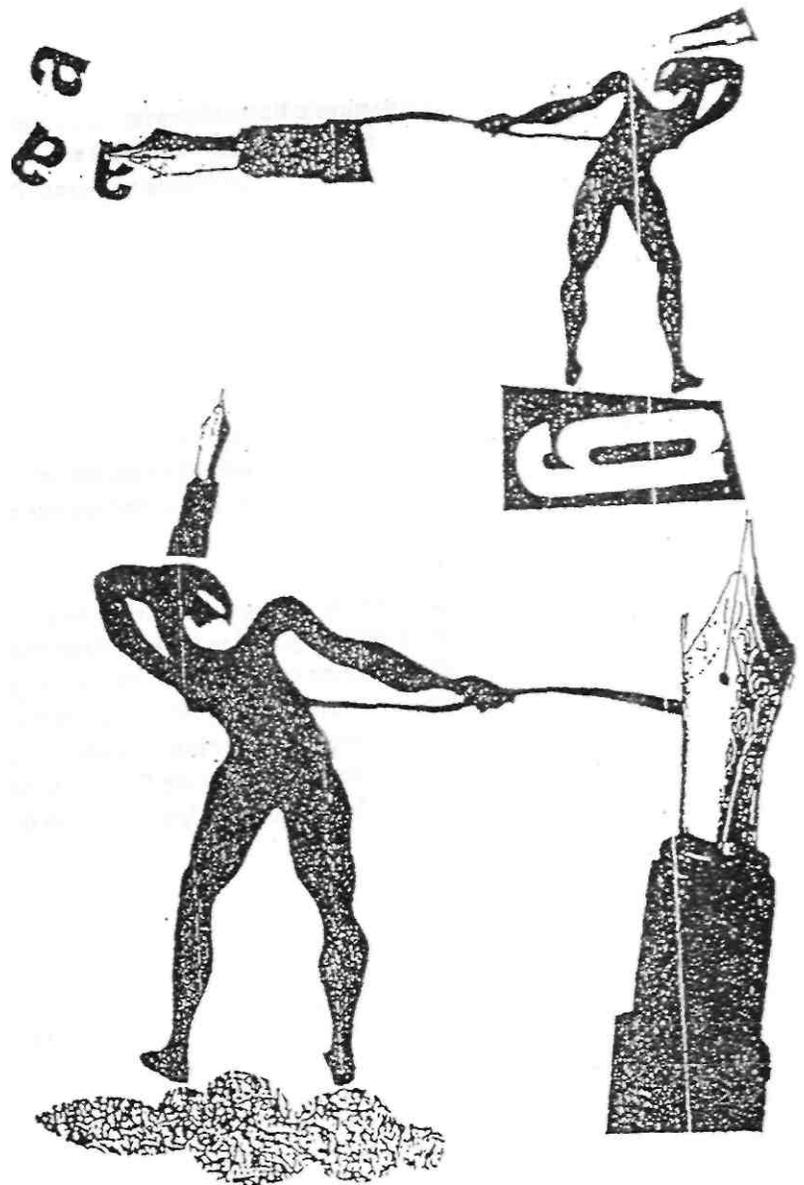
La importancia que ha cobrado recientemente el "mejoramiento de la formación docente" es, en cierra forma, un producto de las demandas intelectuales y sociales que se derivan de las nuevas circunstancias históricas que vive el país. Brevemente, estas circunstancias pueden esbozarse así:

a. El rápido cambio de las prácticas económicas, sociales y culturales de la sociedad colombiana y el ritmo "creciente de la influencia de éstas en la escuela, la familia, la comunidad y en sus principios culturales dominantes.

b. El nuevo orden constitucional que ha posibilitado la generación de nuevas constelaciones políticas y sociales en el país, esto es, una nueva, organización tanto del mercado como del espacio político, por lo tanto, nuevos intereses sociales y culturales y, de esta manera, nuevas propuestas educativas.

c. Las presiones o influencias contemporáneas sobre el desarrollo social, intelectual y afectivo de los individuos (niños y adolescentes), lo cual demanda la especialización de sus competencias y la redefinición de sus conocimientos y prácticas al servicio de su posición y acción en la vida moderna.

d. Los nuevos postulados teóricos de las Ciencias Sociales so-



bre los cuales se fundamentan las concepciones oficiales acerca de los procesos de acceso al conocimiento, las relaciones sociales y la inmersión de la escuela en los escenarios socio-culturales locales y regionales.

e. El desarrollo e influencia creciente y continua del campo de producción del conocimiento y de las tecnologías que constantemente desafían las formas organizativas del conocimiento existente en la escuela. Lo que se conoce contemporáneamente como la explosión del conocimiento" supera amplia y constantemente las escasas implosiones del curriculum.

Todas estas circunstancias resumen la necesidad de delinear nuevas posibilidades de la profesión docente que relacionen el papel de ésta con las preocupaciones históricas de la sociedad colombiana: Interpretar este propósito significa decir "nueva sociedad, nuevos maestros", "sociedad abierta, maestros abiertos" o "maestros abiertos para una sociedad abierta"

En este documento se examinan, de manera muy breve, los problemas generales de la formación docente, el problema de la formación docente en una perspectiva moderna, algún aspecto inherente a la formación de un profesional de la educación. También plantaremos algunas consideraciones generales para la transformación de la formación docente.

#### Problemas generales de la formación docente en Colombia

El problema de la formación docente en el país es ya un lugar común. Un registro de por lo menos 25 encuentros en el lapso de 30 años, es un buen indicativo de la permanente preocupación por



discutir y mejorar la formación docente. No obstante, los esfuerzos continuos por repensar e intentar transformar las bases orgánicas de la formación referidas al curriculum, a la administración, a la capacitación, o la dotación de un estatuto del educador en la perspectiva de asignarle una categoría profesional socialmente organizada, es un hecho de progresivo deterioro de la formación como la pérdida de status social y académico de los docentes. A esto se agrega los constantes conflictos administrativos y financieros en el sector público, que tienen efectos perjudiciales para el desarrollo académico, para la denominada calidad de la educación y para la imagen del docente. En este contexto, el crecimiento del campo educativo colombiano ha estado sujeto a un grueso conjunto de debilidades y deficiencias cualitativas que necesariamente, sobre toda dimensión estructural y actú-

dinal (disposicional) de los procesos de formación. Estas debilidades forman parte de la contingencia histórica que subyace a la relación entre los procesos de modernización social, económica, educativa, la cultura de la modernidad y sus principios educativos intrínsecos.

El modelo híbrido de modernización en Colombia al no estar fundado ni en un proyecto moderno ni en una cultura de la modernidad no logró desde sus albores movilizar principios y prácticas educadas que produjeran una nueva cualidad de vida y de relaciones coherentes con las nuevas propuestas de las sociedades modernas en el mundo. En la educación, lo moderno se constituyó como el eslabón más débil de la cadena de la modernización. Discontinua y mal adaptada a las necesidades reales del país la modernización educativa despegó bajo la bandera de la expansión, pero desarticulada de las transformaciones estructurales sociales, políticas y económicas. De allí que sus desarrollos desde los años sesenta, fundamentados en enfoques técnicos, asistencialistas, funcionales sistémicos hayan institucionalizado una crisis educativa, que en sus diferentes escenarios y contextos tiene variadas expresiones, una de las cuales, quizás la más importante, se refiere a la formación de los maestros.

En términos generales podemos concluir, después de un exhaustivo estudio de documento sobre el tema, que el problema de la calidad de la educación inherentes a la formación docente, fraguados durante un largo periodo, 1. Son diversos los diagnósticos las formas de análisis en relación con este problema. Así por ejemplo, el Programa Nacional de investigaciones Y actividades Complementarias en Educación. (1986) articula la precariedad de la formación do-



período de crisis educativa nacional, pueden relacionarse con los siguientes factores cuantitativos y cualitativos - generadores de conflicto:

- a) proliferación de niveles de formación, que han creado una estructura jerárquica en la formación (maestro vs tecnólogo vs. licenciado);
- b) proliferación de currículos según los niveles;
- c) proliferación de currículos dentro de niveles (diversificación y segmentación del mercado curricular).
- d) proliferación de instituciones de formación, de calidad desigual;
- e) incremento del credencialismo tanto en la formación (vía profesionalización) como en la capacitación (bien llamada crédito manía);
- f) excesiva politización y burocratización de la administración de la educación;
- g) pauperización del sistema educativo (creado por su estancamiento económico);
- h) modernización del sistema educativo sin la existencia de un proyecto educativo nacional;
- i) carencia de infraestructura física, económica y profesional adecuada;
- j) carencia de investigación educativa básica;
- k) carencia de una concepción auténticamente profesional e intelectual de la educación,<sup>2</sup>
- l) proliferación del clientelismo en los procesos de selección y vinculación de personal docente a las instituciones educativas;
- m) baja condición ética en el ejercicio profesional de la docencia;
- n) carencia de estímulos sociales, intelectuales y académicos para los docentes;
- o) énfasis en los aspectos técnicos y prácticos de la formación.

A estos problemas se agregan otros como la diversidad de actuaciones administrativas y técnicas que, provocadas por las tensiones entre la centralización y la descentralización, crean confusión en las funciones, decisiones y labores específicas en el campo pedagógico. No es exagerado, pues, plantear que la formación de docentes en Colombia constituye un problema ambiguo sobre el cual se han generado las más variadas interpretaciones y propuestas las cuales no han logrado materializarse en acciones históricas de transformación de la cultura ocupacional de los maestros.

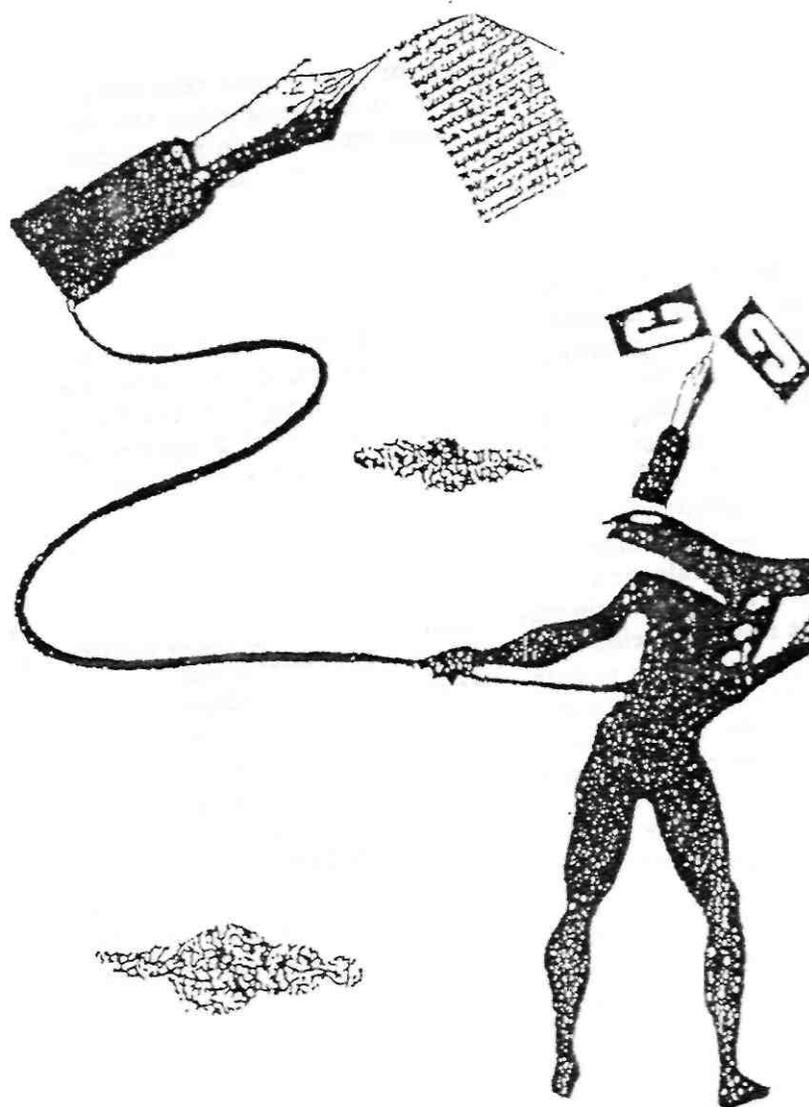
#### Formación docente: una perspectiva moderna

Todo docente es una categoría orgánica de la sociedad que ocupa una posición en la división social del trabajo. Su acción educativa se relaciona de una u otra manera con los procesos del conocimiento y con los procesos sociales de posición de grupos e individuos en una cultura determinada. Generalmente, cuando estudiamos al maestro y su preparación poco o nada tenemos en cuenta la división social del trabajo de formación y muy es caso interés prestamos al significado de la profesión. ¿Qué significado, tiene la profesión docente? ¿Cómo actúa primero la formación y, luego, el ejercicio profesional sobre el conocimiento, sobre el pensamiento, sobre las relaciones sociales, sobre los contextos de aprendizaje y sobre todo sobre las proyecciones posteriores de los sujetos escolares? Para nuestros propósitos definiremos la formación docente como el medio por el cual se asig-

na al futuro maestro (o profesional de la educación) una *conciencia especializada*. El proceso de formación aparece estructurado por códigos de formación que actúan sobre los discursos, sobre las formas de relación social, de pensamiento, sentimiento y acción en otros términos, que "rigen la forma de pensar, sentir, ver y actuar en relación con las prácticas de escolarización" (Popkewitz, 1988). Los códigos de la formación rigen o regulan dos campos u ordenes de discursos y prácticas diferentes y los límites de sus interrelaciones. Estos dos órdenes son:

1. El orden instruccional que se expresa fundamentalmente en a) la selección, organización y distribución de los discursos instruccionales que se agrupan en lo que podemos denominar curriculum y b) en las formas de su transmisión y evaluación. El énfasis de la formación en los discursos instruccionales podría considerarse como la profesionalización en los conocimientos, la cual confiera al maestro "autoridad disciplinaria" o científica para controlar el campo de significados que transmite.
2. El orden regulativo que se relaciona con la ubicación de los alumnos en un determinado or-

cente a una serie de problemas intrínsecos al lector educativo, producto de diferentes causas externas, internas, mixtas. 7. Esta carencia se produce por la misma debilidad académica y social de la profesión docente. 3. Más que hablar de conciencia especializada deberíamos hablar de posiciones de sujeto. El propósito de la formación es ubicar a los sujetos en un saber y en unas prácticas o relaciones sociales. De allí que estas posiciones permitan hablar de "sujeto de la práctica pedagógica, sujeto de la enseñanza" o "sujeto del saber pedagógico". En este sentido, véase, Zuluagra Olga Lucía, (1987) *Pedagogía e Historia*. Bogotá. Ediciones Foro Nacional por Colombia.



den escolar, formas de relación social, modalidades disciplinarias, rituales que celebran ya la integración, ya la diferenciación entre individuos y grupos escolares.<sup>4</sup> Es importante distinguir entre la división social del trabajo de la profesionalización en el orden instruccional y la profesionalización en el orden regulativo. La especialización de la división social del trabajo de la formación puede observarse en Colombia en su creciente diversificación del trabajo pedagógico primero en el orden instruccional y recientemente en el orden regulativo. En el primer caso, la formación puede tener una relación más directa con la profesionalización en el conocimiento

estarían más ligados con un campo de conocimiento y sus funciones. Aquí, la formación se refiere, por lo general, a la profesionalización en los niveles medios y superiores de la educación. En Colombia, esta tarea ha sido asumida por las denominadas Facultades de Educación.

En el segundo caso, la formación puede tener una relación menos directa con un campo disciplinario y más profundo con las formas de control, relación social, conductas, maneras, etc. Aquí, la formación: tiende a especializar de manera más específica en el control de los estadios iniciales de la educación (preescolar y primaria) y ha sido asumida históricamente por

décadas por instituciones de formación técnica y tecnológica. En ambos casos los códigos de for

4. La relación entre orden instruccional y orden regulativo en el proceso de formación es motivo de tensiones producidas por la clasificación rígida entre estos. Podemos distinguir dos tensiones fundamentales a) la tensión entre lo instruccional y lo regular como la tensión entre lo disciplinario y lo pedagógico. b) asimilar lo pedagógico a las modalidades de ubicación de los sujetos en los conocimientos. En esta forma persistiría la tensión entre lo disciplinario y lo pedagógico pero ya en el orden instruccional. En uno u otro caso se vea lo pedagógico como exterior al disciplinario; excluido de lo disciplinario. Estos límites marca dos entre instruccional y regulativo, entre disciplinario y pedagógico crearían límites a las modalidades de Formación. 3. Este espacio está ilustrado en Díaz y Chávez (1990) "La reforma de las escuelas



mación pueden variar de acuerdo con el contexto y las condiciones históricas.<sup>5</sup>

Desde este punto de vista, la dinámica de la formación docente se establece en la interrelación (rígida o flexible) de lo instruccional y lo regulativo. En dicha dinámica, tanto la selección del conocimiento escolar apropiado de los diferentes campos de conocimiento y de prácticas, como el "clima moral" de formación (y la formación en un "clima moral") no son ajenos a la historia de los desarrollos científicos, tecnológicos o culturales de una sociedad. Esto no significa, sin embargo, que exista una relación de correspondencia entre el desarrollo de la cultura en sus diferentes expresiones y el desarrollo de la cultura escolar. El proceso de reestructuración o recontextualización de la cultura escolar es generalmente un proceso posterior a la construcción o producción del conocimiento o del orden social que cristaliza por largos períodos tanto, los conocimientos como los modos, de pensar específicos, las formas de relación social y fundamentalmente, las habilidades (sociales y cognitivas) especializadas.

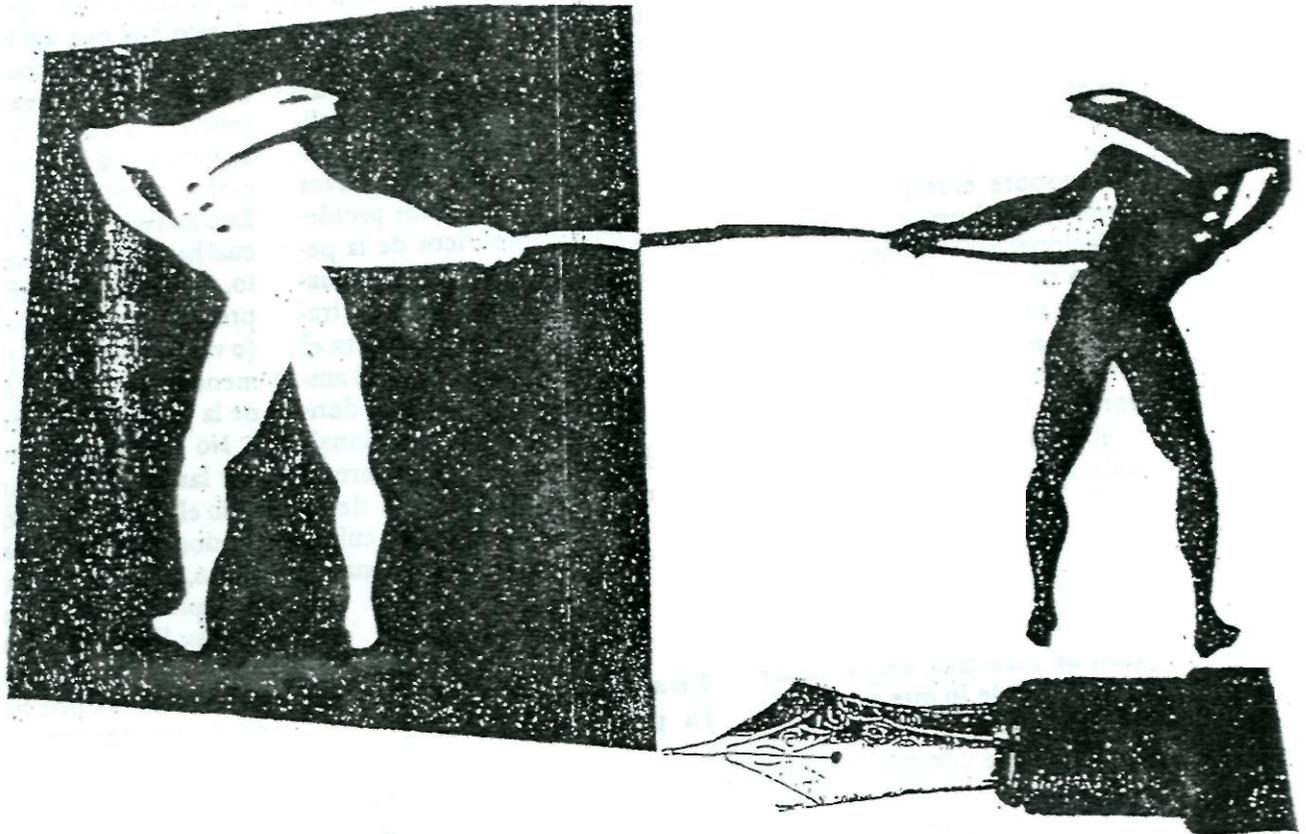
En la vida moderna del país es posible observar un notable incremento de los discursos especializados de control y aplicados a las más variadas formas de relaciones sociales. Esta amplia gama de discursos derivados de las ciencias sociales han ingresado al campo educativo como instrumentos de organización de las formas de participación, acción, autonomía, democracia, bienestar social, convivencia. Estos discursos reivindican nuevas formas de relación social individual y colectiva, que permiten al sujeto y a los grupos constituirse en

estos para nuevas relaciones sociales. En cierta forma esta situación ha generado nuevos papeles y funciones para los docentes (facilitador, capacitados guía, asesor, técnico, etc.), ha diversificado la oferta educativa y ha ampliado las tareas de las instituciones formadoras de docentes. En este sentido, es interesante observar cómo la nueva Carta Constitucional al proponer un nuevo ordenamiento sociocultural y político sobre la base de nuevos principios plantea nuevos retos y obligaciones al sistema educativo y requiere de la formación de nuevos maestros dentro de un ordenamiento nuevo de las relaciones entre pedagogía e investigación, o entre investigación educativa y los problemas sociales y culturales contemporáneos. La modernización de las instituciones de formación docente, a la luz de las Leyes 115 y 30 debe articular la investigación educativa con los nuevos intereses socioculturales del país. En primer lugar, las necesidades de desarrollo científico y tecnológico de cara a la apertura llaman a la formación de una cultura científica que se exprese en una "formación de calidad centrada en la fundamentación" y que significa que, fundamentalmente, las "modernización por intensidad", esto es, el "énfasis en un núcleo fundamental, de saberes disciplinarios a cambio del énfasis actual en la extensión del saber acumulado". En segundo lugar, las necesidades de desarrollo social y cultural llaman a la consolidación de una cultura de la democracia, que debe expresarse en una formación en nuevos elementos ideológicos y políticos que generen una nueva capacidad para las relaciones sociales flexibles en los órdenes más diversos. Es a este segundo aspectos

en la nueva Constitución, al cual deben prestar atención fundamental las instituciones de formación docente ya partir del cual deben reformular sus teorías, prácticas e investigación pedagógica.

La formación del docente en la "modernidad" colombiana

Definirla formación del maestro colombiano como objeto de reestructuración implica no sólo actuar sobre su constitución o funcionamiento práctico en la sociedad colombiana, sino también y, fundamentalmente, establecer sus articulaciones con los propósitos, intereses y preocupaciones educativas, sociales, culturales, tecnológicas o científicas del país que hoy intentan ordenar de manera concreta su vida nacional. Si bien se observa una preocupación por mejorar la calidad docente que se vincula a la promoción y legitimación de la profesionalidad llama la atención cómo dicho interés no consulta, en la mayoría de los casos, las exigencias de nuevas formas de relación social, comunicación y acceso al Conocimiento e investigación que plantean las nuevas condiciones sociales, culturales y políticas de la nación: Los procesos crecientes de democratización modernización del país han comenzado a expresarse en diferentes aspectos de la vida social nacional que han facilitado la movilización de diferentes fuerzas colectivas: regionalización, descentralización, participación directa local, reivindicación de las diferencias étnicas y culturales, en un contexto de apertura política, económica y cultural, han en cierta forma, por no decir am-



contenidos de las demandas educativas y creado la necesidad de reestructurar los principios educativos tanto a nivel individual como colectivo. Estos procesos han recibido su expresión en el nuevo orden constitucional del país, el cual no sólo significa la apertura de éste a una nueva época, sino que consagra los principios necesarios para su introducción en las prácticas de la modernidad: un orden abierto que estimula una democracia sustantiva, participativa y pluralista el respeto de la dignidad humana y la solidaridad, el equilibrio entre el hombre y la naturaleza, el fomento de una educación y de una enseñanza científica, el acceso a la cultura y el fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica.<sup>6</sup>

El nuevo concepto de sociedad colombiana abierta nos exige re pensar la acción educativa de una manera más articulada a los dife-

rentes procesos nacionales. La inserción del país en el nuevo escenario económico mundial, el diseño de nuevas políticas sociales, la reanimación de la actividad científica, tecnológica y cultural (Colciencias.1991) obligan a pensar en un proyecto educativo que no sólo "asegure a las futuras generaciones la educación y formación necesarias que contribuyan al respeto de los grandes equilibrios del entorno natural y de la vida que consolide la capacidad científica y tecnológica nacional y cambie las relaciones con el conocimiento, sino que fortalezca efectivamente las bases de la convivencia social, de la participación democrática, del respeto de las diferencias culturales y reivindique los principios de tolerancia y solidaridad. Corresponde, de esta manera, a los diferentes actores del cam-

po educativo proponer como significado propio de la "nueva educación" su democratización sustantiva en sus principios, planes, programas y métodos de formación.

Dentro de las nuevas bases sociales que se deben postular para la educación colombiana conviene, necesariamente, considerar aquellas que conciernen a la reformulación de la formación de los educadores colombianos. Más que ser un transmisor de una herencia de valores y conocimientos, el educador para la

6. La mayoría de estos aspectos están planteados en la Constitución Política de Colombia, de 1991.

7. Véase. HOYOS G. (1991) Elementos Filosóficos para la Comprensión de una política de Ciencia y Tecnología en *La Formación de Comunidades Científicas en Colombia*. Misión de Ciencia y Tecnología. MEN. DPN. FONADE, Tomo 1. N° 3.



modernidad debe contribuir a construir La sociedad colombiana del futuro que se impone en el presente, esto es aquella sociedad donde la expresión de los sujetos individuales y colectivos se edifique sobre el fomento al desarrollo del conocimiento de la ciencia y de la investigación así como sobre el respeto de la diferencia, y la humanización de las relaciones sociales dentro de un clima de paz, tolerancia y convivencia social.

Como puede observarse, el nuevo concepto de Sociedad colombiana entendida no sólo bajo el principio de modernización sino también de democratización de una u otra manera debe incidir en los valores, ideologías y principios pedagógicos que se plantean al sistema educativo en general y a la formación de maestros, en particular. Una visión de lo que significa la sociedad colombiana del momento puede contribuir a establecer la cultura escolar fundamental para la formación del grupo ocupacional más importante de la educación, los maestros, así como a definir las modalidades y formas organizativas de su formación. Desde esta perspectiva, es casi que una obligación considerar las transformaciones fundamentales que deben operarse en los contenidos, estructura y organización de las instituciones formadoras de docentes y en el concepto mismo de profesionalidad. Los maestros colombianos están llamados a ocupar un papel protagónico en el nuevo proyecto educativo. De allí la necesidad imperiosa de la transformación de los discursos, prácticas y con textos de su formación y (capacitación. Mas que recomponer habilidades especializadas para la enseñanza, replantear los currículos desde la opción cerrada de los objetivos, o mejorar la calidad

desde la preocupación práctica y por legitimación e inserción social de la técnica de la preparación ocupación docente, ha deteriorado los profesionalizante en la instrucción de propósitos de ésta. A esto hay que contenidos, se trata de reconstruir la agregar que no obstante los esfuerzos competencia profesional de los profesionalizantes, en el contexto de las docentes, de producir un nuevo profesiones, la docencia se caracteriza concepto de profesionalidad inspirado por su baja identidad, legitimación y en nuevos fundamentos teóricos e autonomía profesional.<sup>8</sup> Esto ha investigativos que ni se reduzcan a los reforzado su bajo status el cual ha tenido, problemas científico teóricos de la en nuestro concepto, consecuencias pedagogía, ni se agoten en la actuación definitivas, en el prestigio, en el ideal de técnico pedagógica. Se trata de preparar servicio (o voluntad de servicio) y funda al docente para el conocimiento y mentalmente, en la ética laboral de la acción en el amplio contexto profesión docente. No es nuestro interés sociocultural donde debe actuar como examinar las causas que han profesional. Desde esta perspectiva, la configurado el bajo perfil profesional de formación del nuevo docente debe los docentes en el país. Sin embargo, entenderse como un "giro cultural" en además de las que ya hemos planteado su cultura ocupacional. es necesario al menos, llamar la atención sobre aquellos aspectos más relevantes que históricamente han incidido en el menosprecio por la profesión docente.

Una nueva noción de la profesionalidad

La necesidad de mejorar la formación de los docentes ha procedido de diversas necesidades sociales, entre ellas, la importancia que tiene para la sociedad colombiana el fortalecer las relaciones con el conocimiento como medio de investigación, de innovación y de desarrollo científico, tecnológico y cultural. Esta necesidad ha conducido a una masificación progresiva de la profesionalización. Sin embargo, la profesionalización no ha respondido de manera coherente a los requerimientos de la formación de un profesorado con las competencias sociales, culturales y cognitivas necesarias para su actuación en los contextos escolares y no escolares más diversos,

La profesionalización al constituirse, primero, en una necesidad frente a las políticas de diversificación de la educación por el Estado y segundo, en una respuesta credencialista a demandas

Un primer aspecto se refiere a lo que podríamos denominar la institucionalización de los estudios profesionales en educación. Es sabido que históricamente el monopolio de la educación profesional ha estado en poder de

8. La autonomía profesional la entendemos como la capacidad que tiene una profesión para autorregularse. Carr y Kemmins (1988:26 27) consideran que es en el aspecto de la autonomía, donde halla sus limitaciones más serias la profesionalidad de los maestros pues consideran que si bien los maestros pueden formular juicios autónomos en el recurso de la actividad cotidiana de las clases... poseen escaso control sobre el contexto organizativo general dentro del cual ocurre dicha actividad y agregan "En una palabra, los enseñantes a diferencia de los profesionales tienen escasa autonomía en el plano colectivo". 9. Moore (1970) citado por Machado (1991) considera que una de las dimensiones estructurales de una profesión es la de tener un cuerpo de conocimiento formal que es impartido, a través de una iniciativa teórica, por las universidades en las sociedades modernas.

la universidad. La universidad ha sido "el instrumento de las profesiones".<sup>9</sup> Desde este punto de vista, el concepto de profesión de la educación resulta ambiguo. La formación de docentes en todos los niveles del sistema educativo para el ejercicio de la enseñanza al producir diferentes formas de certificación y acreditación del conocimiento profesional, ha desdibujado su integración orgánica.

Un segundo aspecto se refiere al carácter de la institucionalización profesional de la docencia. Si bien las licenciaturas podrían verse como una forma de institucionalización de la profesión docente, las funciones de la universidad con respecto a ésta no han tenido la misma rigurosidad que para otras profesiones. Esto puede observarse en los requisitos de acceso, tiempo de realización de la profesión, el bajo rigor de los Planes de Estudio y el poco interés profesoral por los estudiantes de educación. Resulta, por ejemplo, bastante crítico que quienes eligen la educación como su carrera tengan en promedio los puntajes más bajos en comparación con quienes eligen otras áreas académicas. Resulta igualmente crítico que las exigencias académicas de los estudiantes de educación sean también muy bajas en comparación

con las exigencias académicas en otras áreas.

Un tercer aspecto se refiere a los modos de apropiación del "conocimiento profesional" de la educación y a sus modos de producción. Ambos aspectos tienen una incidencia directa en la baja competencia profesional del educador. El primer caso es quizás uno de los más problemáticos: por una parte, la profesionalización de los conocimientos (generalistas para la escuela primaria y relativamente especializados para la secundaria) no confiere al educador la autoridad científica y cultural para controlar, como hemos dicho, un campo de significado específico. Por la otra, la profesionalización ha

magnificado desproporcionadamente la administración del aprendizaje en términos de eficiencia o eficacia subvalorando la formación científica y sociocultural del docente.

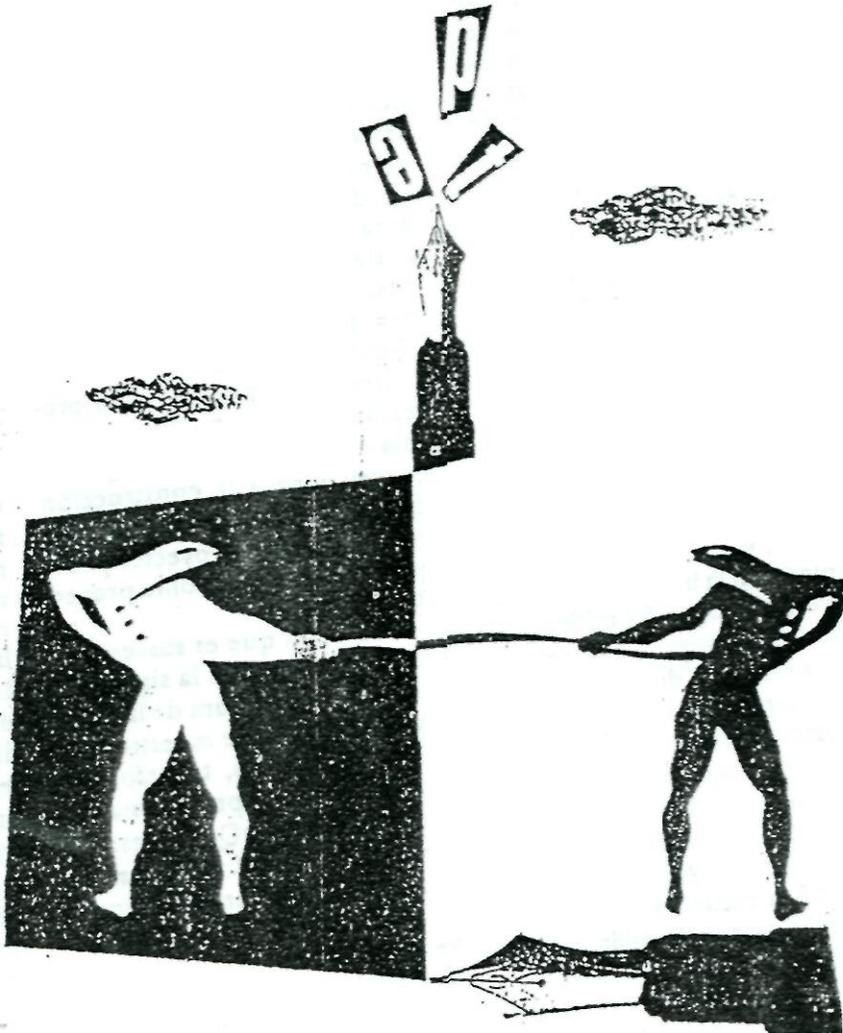
De allí que el problema central de la formación docente sea tanto su profesionalización al más alto nivel sino, la transformación de las bases sobre las cuales de la profesionalización.

Este aspecto implica, primero concebir la formación docente a partir de un proyecto cultural que piense al maestro en su fisiónomía de suje

to capaz de acceder a los medios de transformación de la escuela, su organización, sus discursos y sus prácticas.

### **La profesionalidad y la cultura de la investigación**

Hemos dicho, en términos generales, que la profesión de educador en Colombia se ha ubicado dentro de los esquemas profesionalizantes que definieron las Facultades de Educación desde la década del sesenta. El proceso de formación enfatizó y aún enfatiza la adquisición de técnicas para la solución de los problemas prácticos de la enseñanza. De





esta manera, mas que desarrollar la competencia pedagógica del futuro docente, la formación planea y realiza un conjunto de habilidades propias de lo que de nominarnos actuación pedagógica que se expresa en las más diversas técnicas de la enseñanza. Es sentido de la profesionalidad aparece restringido al con texto de la relación pedagógica en el espacio reducido del aula. Las perspectivas Contemporáneas sobre la docencia como profesión (o la profesionalidad de la educación) plantean como sus fundamentos algunos componentes articulados. El primero se refiere a una formación fundamentada en la investigación educativa (investigación crítica). El segundo componente se refiere a la posibilidad de integrar esta fundamentación a su práctica pedagógica escolar y no escolar. El tercer componente se refiere a la posibilidad que dicha fundamentación ofrece al maestro para leer, interpretar y analizar el con texto de la escuela y el contexto cultural primario (familia, comunidad, región).<sup>10</sup>

Estos componentes apuntan a la generación de una disposición hacia la investigación y la generación de nuevas prácticas educativas. Esto no significa que el maestro deba convertirse en un investigador profesional o que su práctica pedagógica tenga que prolongarse necesariamente en una multiplicidad de acciones pedagógicas en el con texto cultural primario. Estos componentes que colocan como eje a la investigación presuponen más una socialización del maestro en la investigación, cuyo proyecto, como plantea Bourdieu, sea exponer los principios de una práctica profesional y simultáneamente imprimir cierta relación con esta

práctica, es decir proporcionar a la vez los instrumentos indispensables para el tratamiento del objeto y una disposición activa a utilizarlos apropiada mente, y... romper con la rutina del discurso pedagógico para restituir su fuerza heurística a los conceptos y operaciones... neutralizados por el ritual de la exposición canónica (Bourdieu, 1975:15)

Desde esta perspectiva la profesionalidad se fundamenta en una cultura de la investigación encaminada a la construcción de alternativas transformadoras en el marco de proyectos pedagógicos asumidos como proyectos culturales.

Una tarea que es susceptible de discutir aquí es la siguiente: Generar una cultura de la investigación entre los maestros implica, ante todo, transformar los modelos de profesionalización docente. ¿Qué presuponen estos nuevos modelos? Es tos modelos deben presuponer la institucionalización de la investigación en la docencia. En este sentido la reestructuración de la formación docente en Colombia, para cualquier nivel, debe partir de política académicas que rearticulen de manera explícita la investigación y la docencia, a partir de la definición de la investigación como principio dominante en la formación. La formación docente fundamentada en una política para la investigación debe proponerse, por una parte, generar y desarrollar competencias investigativas de los futuros docentes y, por la otra, transformar el sentido de la investigación, privatizada y "episódica" en una investigación socializada, colectiva, comunicativa que sea fuente fundamental en los

procesos de la formación profesional del maestro.

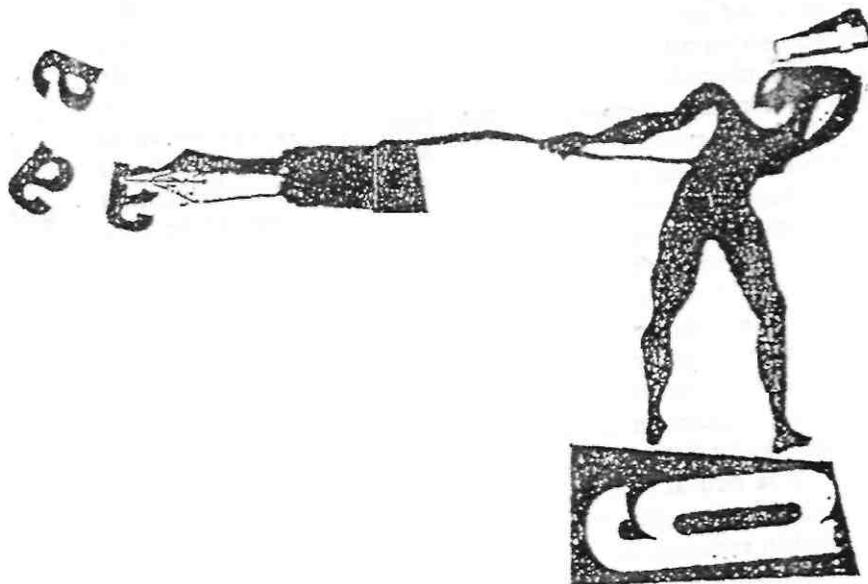
La formación docente:

Consideraciones generales para su transformación

Todo proceso de formación de docentes es un proceso complejo que implica la adquisición de conocimientos y competencias especializados y que directa o indirectamente expresa tanto los rasgos estructurales y culturales del sistema educativo como los rasgos del contexto social, cultural y económico de la sociedad en la cual se realiza dicho proceso. Las experiencias de formación de docentes bien podríamos estudiarlas desde dos perspectivas diferentes, aquella que se refiere a un proceso de socialización y aquella que se reduce a un proceso de profesionalización. La diferencia entre estas dos prácticas es importante para comprender no únicamente las percepciones del docente sobre su labor pedagógica sino también para establecer los alcances de esta en relación con el contexto escolar y no escolar.

Por lo general, la formación docente en Colombia no ha estado ni organizada ni orientada de manera articulada, estructurada y sistemática. Con la expansión gradual de la educación en Colombia desde los años sesenta, la demanda de servicios educativos generó la demanda de educadores y con ésta el crecimiento y proliferación de instituciones de formación en los diferentes niveles

**10. Estos componentes fueron planteados en el Proyecto "Modelo Pedagógico Integrado por las Normales Demostrativas Véase, Educación y cultura, números 7 y 8.**



del sistema educativo. Esta variedad de docentes en los más variados planes y programas ha tenido serias consecuencias en la identidad del campo educativo, en la calidad de la educación, en la estratificación socioeconómica de los maestros, además de los conflictos producidos por pugnas e intereses profesionales. En la actualidad nos encontramos, pues, con un sistema de formación desarticulado, con muy poca coherencia interna y con una gran ambigüedad en las funciones por niveles.<sup>11</sup> Por otra parte, la formación docente definida básicamente desde un principio "profesionalizante" del mercado,<sup>1</sup> para sus diversos niveles, ha generado un tipo de papeles relativamente reducidos, al contexto escolar que han mantenido una orientación restringida hacia lo que denominamos el contexto cultural primario (familia, comunidad, región). Si bien es cierto, la transformación de las demandas educativas han derivado ciertos ejercicios pedagógicos participativos o comunitarios, éstos no han significado transformaciones en el hábito pedagógico de los

maestros. En relación con este aspecto, conviene señalar que las expectativas educativas en la década anterior estuvieron básicamente cubiertas por la inscripción acrítica en modelos de acción pedagógica que sin un previo conocimiento teórico y epistemológico suscribieron al maestro como facilitador, guía, promotor, participante, etc. De allí que las "experiencias" "innovaciones" e investigaciones, tanto pedagógicas como sobre la formación docente, hayan prestado mayor atención a los aspectos cualitativos de los procedimientos formales de la acción y formación que al amplio contexto social y cultural de la acción pedagógica, del cual debían y deben derivarse nuevas disposiciones, nuevos papeles personales y nuevas prácticas institucionales. La exterioridad de la experiencia y papel del maestro con respecto a un proyecto de sociedad (proyecto sociocultural) redujo los modelos a proyectos pedagógicos descontextualizados de propósitos socioculturales y por lo tanto, irrelevantes y carentes de impacto social y pedagógico.

A esto se debe, quizás, el que las opciones (alternativas o reno-

vaciones) educativas no han sido ni fuente de fuertes expectativas magisteriales, ni medio de transformación de sus papeles y percepciones de la docencia. De allí que podamos hablar de variaciones en el curriculum y modalidades pedagógicas sin involucrar las variaciones o transformaciones en las disposiciones de los maestros. En otros términos, el concepto de cambio curricular, por ejemplo, no ha significado mayores cambios en el maestro.

Uno de los factores que *más* ha contribuido al detrimento de los nuevos propósitos educativos ha sido la fuerte tradición anclada en una formación centrada en la escuela que aún persiste y orientada por un curriculum centrado en las materias que ha determinado las estratificaciones entre los niveles primario y secundario y dentro del nivel secundario, donde lo que aun prevalece es la tradición del docente centrado en la materia.

11. No nos referiremos aquí a los datos específicos pues estos se encuentran consignados en diferentes documentos de trabajo.



Dos reorientaciones básicas pueden observarse actualmente en la escuela primaria y en la educación secundaria. En la escuela primaria es posible percibir una lenta orientación hacia un maestro centrado en los niños (a diferencia de la modalidad niño centrado en el maestro o maestro tradicional), y en la escuela secundaria es posible observar la articulación del maestro centrado en la materia (propia de la formación clásica o académica) con un maestro más orientado por la funcionalidad del conocimiento, especialmente, en el campo de la producción. Esta última reorientación se debe, básicamente, a la modificación de los límites institucionales de la educación, que han reducido la diversificación de la educación secundaria. No obstante, ni la orientación de la formación centrada en el niño a orientada por la funcionalidad del sistema educativo han notificado profundamente el que el docente. Si bien es cierto, se ha incrementado la profesionalización en virtud de la expansión de las funciones del sistema educativo, el concepto general de docente envuelve agudos conflictos. Uno de los principales está representado por la permanente oposición entre la transmisión de una cultura general y las necesidades de una más amplia especialización vía diversificación. Esto se debe quizás a que la denominada "democratización" de la educación secundaria no ha estado articulada a la constitución y socialización de los docentes en nuevos valores y a que las instituciones de formación de maestros para este nivel han asumido la tarea en términos expansionistas, extendiendo su acción formadora (de medio tiempo semipresencial nocturna, a distancia, etc.) a las determinaciones del mercado antes

que a la tarea histórica de transformar las disposiciones del maestro en relación con el conocimiento, con los alumnos, con la escuela y con la comunidad.

Es importante reconocer como anotamos al comienzo de esta sección, que los cambios democráticos que se operan en el país, asociados a cambios en su vida política, social y cultural, han estimulado la necesidad de pensar la acción educativa de una manera más articulada a estos procesos. De allí la importancia de establecer un nuevo sentido para la escuela y sus agentes. El hecho de que la escuela haya dejado de ser el espacio aislado y "privilegiado" de aprendizaje de conocimientos (organizados en materias) "habilidades" y "destrezas" le exige repensar todo su sistema organizativo y curricular, redefinir su concepción del aprendizaje, redefinir sus relaciones con el contexto cultural primario (familia, comunidad, región) y redefinir el papel del maestro.

En este sentido, la validez de una formación docente centrada en materias debe reestudiarse o alternarse con propuestas que privilegien tanto la interdisciplinariedad y la investigación para el desarrollo del conocimiento, como para su articulación a demandas, intereses, programas y acciones de los diversos campos de la vida nacional (social, económico, político, cultural, etc.). Así, la nueva formación del docente debe considerar áreas relevantes para estos propósitos e, igualmente, debe considerar la transformación de aquella formación para diversas funciones aisladas y desarticuladas hacia modalidades pedagógicas e investigativas interdisciplinarias, cooperativas, que favorezcan los intercambios especializados y la generación de una comunidad educativa más orientada hacia la investi-

gación socializada, donde el campo educativo se fortalezca de su trabajo articulado con otros campos.

Esto significa, en términos curriculares, el logro de opciones abiertas y el acceso a principios y prácticas educativas que tengan una relevancia investigativa en lo académico y en lo social. Esto transforma el carácter retórico que ha tenido la comunidad como "comunidad educativa" y la inserta de manera directa en la escuela, de tal forma que las experiencias académicas de los futuros docentes sean experiencias sociales y las experiencias sociales sean pensadas con profundidad académica. La formación de un docente, en este sentido, devuelve a las instituciones formadoras de docentes su carácter innovador, las prepara para hacer de la investigación el principio relevante del aprendizaje.

Cali, 30 de septiembre de 1996

#### Bibliografía

Bourdieu, Pierre (1975), *El Oficio del Sociólogo*, México, Siglo XXI.

Carr W. y S. Kemmins (1988). *Teoría Crítica de la Enseñanza*, Barcelona, Martínez Roca S.A. Colciencias, (1991), *Ciencia y Tecnología para una Sociedad Abierta*, Bogotá, Colciencias. Machado, Clara Franco de (1986). *Pensar y Actuar: un enfoque curricular para la educación integral* Bogotá, Cooperativa Educadores Magisterio.

Moore, R W. (1980), *Introducción a la Técnica de la Educación*, Madrid, Alianza Editorial.

Popkewitz, T (1988), *Paradigm and Ideology in Educational Research: The social Function of the Intellectuals*, Nueva York, Falmer Press.



Bernando Kliksberg

Jefe Proyecto Regional. Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

## ¿CÓMO SERÁ LA GERENCIA EN LA DÉCADA DEL 90?

### GERENCIA EN LA "TURBULENCIA"

¿Cuál será el contexto básico en que se desarrollará la alta gerencia en la década del 90? Múltiples indicadores señalan que serán incesantes, su ritmo será totalmente acelerado, y continuarán moviéndose, como en la década del 80, pero probablemente serán más acentuados los aspectos fundamentales del actual entorno económico y político internacional. Todo ello generará profundas y continuas variaciones en el medio ambiente en el que operan las organizaciones latinoamericanas.

Actualmente está en pleno desarrollo procesos de cambio conmocionantes y tumultuosos que varían el paisaje geoeconómico y geopolítico de la humanidad, con una marcada tendencia a la internalización creciente.

Los principales desarrollos políticos y económicos de su transformación van en dirección de lo que se ha denominado una "aldea global", donde todo está vinculado entre sí, cualquier acontecimiento significativo en algún punto estratégico de la "aldea", trae efectos múltiples en todas sus unidades componentes, y particularmente en las más vulnerables como sucede con América Latina. La "aldea global" amplía las oportunidades al destruir barreras políticas y abrir los mercados, al tiempo que maximiza las interdependencias. En ella, los cálculos organizacionales micro ya no tienen cabida. La suerte de las organizaciones está ligada más que nunca en la historia moderna a factores que van mucho más allá de su ámbito de control, y están obligadas a sofisticar sus sistemas de pensamiento.

Otro proceso de cambio fundamental es el constituido por la espectacular transformación tecnológica mundial. La tasa de innovación tecnológica



presente es la más alta y Acelerada en la historia de la humanidad. Como se ha estimado, hay actualmente más "inventores" dedicados exclusivamente a producir innovación que todo lo que hubo durante la historia previa de la humanidad. El impacto de la ola de innovaciones está cambiando radicalmente la forma en que se producen, mercadean, distribuyen, y consumen los bienes y servicios principales. Los avances en múltiples áreas, entre ellas la microelectrónica, la biotecnología, la robótica, la genética, la informática en general y el Management mismo, que pertenecían hasta hace muy poco a la "fantaciencia", están dejando obsoletas las matrices tecnológicas predominantes y tienen todo el orden de efectos en los mercados y las estructuras organizacionales. En su conjunto, están llevando a que el *Know How* se haya convertido en un factor totalmente estratégico del proceso de producción y en una de las inversiones más rentables de toda la economía. Al mismo tiempo llevan a que las "brechas" en este campo se paguen muy caro. Quien no forme parte del proceso de cambio de matrices tecnológicas quedará inevitablemente fuera de competencia. Quienes estén a su vanguardia tendrán claras ventajas diferenciales.

Igualmente, el mundo de las comunicaciones se desarrolla y transforma velozmente. En pocos años se han modificado radicalmente los modelos tecnológicos que dominaron las décadas anteriores, y el movimiento de cambio continuará en ascenso creciente. Se abren posibilidades inéditas en campos como la transferencia de información, los flujos de personas, bienes y servicios, las teleselecciones de trabajo, la información instantánea, y muchos otros que tienen impacto de consideración sobre los modos de estructuración de los mercados y las organizaciones.

Estos desarrollos y otros en la misma dirección de cambio acelerado, están generando aumentos sustanciales en las capacidades de acción económica y organizacional, una "explosión de complejidad" sin parangón en la historia. La "aldea global", maximizadora de las interdependencias, sacudida casi hora a hora por continuas transformaciones en su matriz tecnológica, ámbito en donde la revolución en las comunicaciones traslada en "tiempo real" y a escala planetaria las modificaciones, potenciando así aún mucho más la interdependencia, constituye un costo de extrema complejidad para el desempeño organizacional. ¿Cómo planificar cuando las previsiones tienen que englobar infinitos factores ligados a través de interrelaciones crecientes en combinaciones nuevas? ¿Cómo hacerlo en un *limning* histórico en donde casi no existe tiempo, porque la aceleración determina que el futuro se presente de inmediato, reuniéndose casi presente y futuro? ¿Cómo prever en una época en donde el pasado ha dejado de ser una guía utilizable, por cuanto el futuro será totalmente distinto al mismo? Incluso, no sólo el pasado es una guía no útil, sino



puede ser absolutamente desorientados como referencia y puede conducir a las organizaciones a caminos marcadamente erróneos.

Pero lo complejidad, se detiene allí. La "aldea global." presenta otro aspecto fundamental: la inestabilidad. La década del 90 se ha iniciado con reestructuraciones geopolíticas que están cambiando el mapa de las décadas anteriores de este siglo. Al mismo tiempo, parece escenario posible de acentuadas fluctuaciones productivas, financieras y monetarias. Los grandes cambios y fluctuaciones que se están produciendo tienen como característica central su baja previsibilidad. Ninguno de los escenarios trazados muy pocos años atrás por los más sólidos institutos de prospectiva mundial contenía los cambios efectivamente en marcha. Procesos como las radicales transformaciones de Europa Oriental, y el desencadenado en el Medio Oriente por Irak, no estaban en la lógica de los más sofisticados sistemas de extrapolación conocidos.

Lo que se plantea es si no hay un problema que excede totalmente a los instrumentos de previsión, que es el de la lógica misma, si lo que ha entrado en crisis no es en última instancia todo el sistema de percepción de como funciona la realidad. El Premio Nobel de Química, Liya Prigogine, ha hecho importantes sugerencias al respecto, y se ha creado en torno a su labor un amplio grupo interdisciplinario que ha establecido los cimientos de lo denominado "la ciencia de la inestabilidad". El descubrió en el campo de la química que diversos procesos no funcionaban de acuerdo con los supuestos modelos de regularidad y racionalidad de modo mucho mas aleatorio, con fuertes tendencias a la inestabilidad. Si es así, en el campo de los fenómenos naturales puede esperarse que la inestabilidad sea también una nota dominante en el de los procesos humanos.

El enfoque de Priogine afirma que se pueden identificar diversos aspectos claves que difieren marcadamente de nuestra forma usual de pensar los hechos. Entre ellos, en primer lugar, que lo normal no es el equilibrio si no el cambio. Que las estructuras existentes naturales y sociales no son fijas pues tienen tendencias estructurales al cambio. Son estructuras en desequilibrio permanente, cuyas fronteras son fácilmente penetrables e influidas por acontecimientos externos, pueden entrar en procesos de desestabilización pronunciada, produciendo circuitos de inestabilidad. La ciencia de la inestabilidad señala como test de sus observaciones el ejemplo de la "libanización", donde un sistema político y económico aparentemente estable y sostenido cuidadosamente durante muchísimos años ingresa rápidamente al proceso de autodestrucción. El mundo estaría constituido por lo que el Premio Nobel llama "estructuras disipativas del final abierto"; en todos los sistemas y



organizaciones no existe un solo desenlace posible de su actividad, sino múltiples finales abiertos.

El mundo sería así mucho más incomodo que lo que sugería una manera de pensar arraigada. No es un mundo fuertemente determinístico, sujeto a leyes por descubrir, sino que su rasgo básico es la complejidad. Está conformado por infinitos actores interaccionando que pueden producir no un escenario, sino muchos y diferentes entre sí. Los hechos pueden darse de una manera u otra. Aparece subrayado el proceso de "bifurcación".

Complejidad, inestabilidad, bifurcación, finales abiertos. En contexto para las organizaciones es como señala Robert Muller, presidente de Arthur D. Little, de un tipo en donde la noción de riesgo resulta totalmente limitada para captar la realidad. No sólo hay riesgo, hay incertidumbre en un terreno donde se puede trabajar con muy pocas probabilidades estadísticas, un terreno "de apuestas sombrías" y agrega una categoría adicional. Junto al riesgo y a la incertidumbre aparece el amplio campo del desconocimiento, múltiples situaciones donde hay factores y combinaciones de factores que ni siquiera sabemos que existen y que influyen en los hechos,

Este contexto, absolutamente distinto del de décadas anteriores, es en el que operara la gerencia en la década del 90. Los retos serán cada vez más complejos, inestables e inciertos.

Tal perspectiva es la que señala una experimentado gerente Jhon Welch-Chief Executive de la General Electric:

*"La velocidad de cambio en los 90 será vertiginosa. La competencia será implacable. El nivel de excelencia de todo lo que tengamos se superará diariamente".<sup>2</sup>*

Será una gerencia que operará en medio de parámetros de cambio inéditos y en una situación básica que pensadores gerenciales avanzados han denominado un "mundo de entrometidos". Una situación en donde la "aldea global" determina que los actores del contexto, ejerzan influencias sobre cada organi-



zación, se "entrometan" en su entorno de decisiones de diversas formas, será en definitiva una gerencia que actuará en medio de la "turbulencia".

¿Cómo ser eficiente en esas condiciones? ¿En qué funciones debe concentrarse el gerente?, ¿qué capacidades debe enfatizar? ¿Cuál es el perfil del gerente de excelencia para la nueva década? ¿Cómo debe ser la estructura organizacional para los nuevos tiempos? ¿Cuál es la política de personal apropiada? ¿Cómo formar los gerentes "deseables"?

'La respuesta a estas preguntas es crucial para la profesión gerencial no puede encontrarse en ningún texto, ni en el pasado. Exige asomarse e internarse en el mundo del futuro, totalmente distinto en aspectos básicos de nuestra historia cercana. Se trata de aprender a "gerenciar complejidad".

Este trabajo trata de aportar algunos elementos útiles para el enorme "salto tecnológico" que deben dar los gerentes en general, y en particular la gerencia latinoamericana que afronta dramáticos retos. Para ello, se desarrollaran diversos momentos de análisis. En primer lugar, confrontando las nuevas necesidades de capacidades gerenciales, con el estilo tradicional de gerenciar, muy dominante en América Latina, y con pocas posibilidades de dar respuesta a los interrogantes planteados. En segundo término, se explorará la nueva "frontera tecnológica" en gerencia a nivel mundial. ¿Cuáles son algunas de las direcciones de trabajo más promisorias para llevar a cabo el "salto tecnológico gerencial"?

Por último, se formulará una anotación final sobre la gerencia en América Latina. En todos los casos, dada la amplitud de los temas, no se trata de agotarlos, sino de aportar a la visualización de nuevas perspectivas y estimular un debate abierto y creativo.

#### ***HORA DE RETIRADA DE LA GERENCIA TRADICIONAL***

Un cierto modelo gerencial dominó el campo de la gerencia durante las últimas décadas, con ajustes menores en sus propuestas básicas. Produjo sus resultados, pero claramente su ciclo parece agotado. Así lo indican múltiples elementos de juicio, entre ellos, por ejemplo, la autocrítica aguda que ese modelo está recibiendo en su centro matriz de aplicación, de los medios gerenciales de los Estados Unidos.



Así la destaca un connotado experto en productividad, Arnold S. Judson:

*"La mala administración es, con mucho, la causa más importante del ritmo descendente que ha seguido la productividad en EE. UU."*

En reciente obra que refleja muchos otros trabajos de similar orientación, han Mitroff considera que Estados Unidos ha perdido sus ventajas competitivas, que el pensamiento organizacional ordinario ya no resulta adecuado para pensar problemas complejos, y que son imprescindibles rediseños organizacionales.

Las críticas son severas con la forma en que EE.UU. ha preparado sus *managers* en décadas recientes.

Tanto en EE.UU. como en sus competidores se tiende a asignar al modelo gerencial aplicado, parte importante en las dificultades competitivas que experimenta el país. Señala Akio Morita, Chairman y cofundador de Sony: "la gerencia americana debe asumir la responsabilidad de gran parte de los problemas de la economía americana"

El modelo gerencial tradicional difiere marcadamente de las nuevas direcciones gerenciales avanzadas con logros notables en Japón y países de Europa occidental -Francia, Suecia, etc. Las diferencias hacen a los aspectos, realmente estratégicos. El fundador de Honda Motor Corp, T. Fujisawa, ha puesto a foco el problema: "el *Management* americano y el japonés son un 95% similares, y difieren en todos los aspectos importantes"

¿Cuáles son las principales insuficiencias estratégicas del modelo tradicional?  
Se esquematizan a continuación algunas de ellas.



¿Qué HACEN LOS GERENTES DE EXCELENCIA?

¿Cuáles deben ser las principales actividades del gerente?

¿Cuáles han de ser sus prioridades? En el modelo tradicional no se plantean mayores dudas al respecto. Hay una especie de esquema axiomático, nacido originariamente en Henry Fayol, y objeto de ajustes y desagregaciones que no se han apartado del núcleo original. El gerente como lo repiten los manuales del modelo: planifica, dirige, coordina, organiza y controla.

Debe aprender los instrumentos técnicos para cada una de las labores y concentrarse en ellas. Al mismo tiempo, en versiones más avanzadas del modelo, deben fluir, hacia el diverso sistema de información y dedicar considerable tiempo a su análisis sistémico.

La imagen que surge como ideal, es la de un gerente concentrado en su oficina provista de unidades automatizadas que van arrojando información sobre su escritorio, defensor implacable de su tiempo, dedicado a planificar y pensar, protegido por una línea infranqueable de secretarías que sólo darán entrada a interlocutores de excepcional jerarquía. Sus contactos humanos centrales son con su alto staff inmediato.

¿Puede este perfil gerencial responder adecuadamente al entorno en cambio continuo, a la incertidumbre, a la multitud de interrogantes que plantea la complejidad?

El *modelo* parece fuertemente ineficiente ante las nuevas demandas. Efectivamente, una serie de importantes estudios modernos han demostrado que los verdaderos gerentes de excelencia se dedican a otras tareas muy distintas a las anteriores.

En la Universidad de Harvard el profesor John Kotter analizó en el campo las actividades concretas de gerentes con altos logros. El equipo de investigadores, que siguió cuidadosamente durante un extenso periodo el día de trabajo de los "exitosos", verificó que su conducta era del siguiente tipo:

- ▼ Pasan más del 75% de su tiempo conversando con otros.
- ▼ Sus interlocutores son de una gama muy variada; en cuanto a la organización, no se atienen con frecuencia la línea jerárquica.



- ▼ No hablan de planificación, coordinación, organización o control, sino de todo tipo de temas.
- ▼ Hacen muchas preguntas en las conversaciones.
- ▼ Las conversaciones contienen numerosas bromas y referencias a asuntos extra trabajo.
- ▼ Con frecuencia reaccionan a iniciativas de otros. Gran parte de su día típico no es planificado o la planificación original se suma, la dedicación de gran cantidad de tiempo a temas no incluidos en la agenda oficial.
- ▼ Trabajan largas jornadas.

En resumen, lo que hacen tiene poco que ver con el modelo tradicional. Más bien parece un comportamiento "atolondrado". Sin embargo, ¿Por qué son eficaces?

La investigación evidenció que con su particular estilo estos ejecutivos hacen bien dos series de labores cruciales para el *éxito* gerencial.

En primer lugar, arman adecuadamente la agenda de decisiones. En el *mare magnum* de problemas y de información logran llevar a cabo un buen trabajo de identificación de las cuestiones realmente estratégicas para la organización y de los dilemas reales. Su fuente principal son estos contactos cara a cara, con el público amplio, donde hacen numerosas preguntas en un clima no burocrático.

En segundo lugar, parten de la idea de que deben lograr que se hagan las cosas a través *de* un grupo grande y diverso de personas en cada caso, sobre quienes, en definitiva, ejercen escaso control. A través de los contactos personales crean una red de relaciones sobre las que se apoya su capacidad real de implementación. Luego dedican considerable tiempo a hacer uso de su red para lograr que las cosas se hagan.

Para ello, en los contactos influyen a través de todos los medios desde el pedido hasta la manipulación y el trueque de intereses.

Las agendas y las redes los colocan en buena posición para responder al flujo de eventos y de cambios. Estos gerentes totalmente no ortodoxos en su comportamiento son, como se verificó, "apto para captar y aprovechar cada



asunto en la sucesión fortuita del tiempo y de fragmentos de problemas que colman sus ideas"

Señala el *Harvard Business Review* que mientras los criterios convencionales sobre las funciones gerenciales hablan de "planeamiento, control, dotación de personal, organización y dirección", el estudio Kotter demuestra que la conducta de los exitosos "lucen menos sistemática, más informal, menos reflexiva, más reactiva, menos organizada y más frívola de lo que jamás pensaría un estudioso de los sistemas estratégicos de planeamiento o de planificación organizativa".

A similares conclusiones llegaron los estudios conducidos por Harry Mintzberg, en la Universidad McGill de Canadá e investigaciones británicas. Ellos indican, entre otros aspectos, que los ejecutivos exitosos manejan el problema de la información de modo muy distinto al que marca el modelo gerencial tradicional. Este tiende a conformar una especie de sistema de información a gran escala, que llegue al ejecutivo que dedicaría gran parte de su tiempo al análisis de sus "productos". Hasta se ha llegado a diseñar y planear la idea de un "sistema total de información". Los ejecutivos norteamericanos, canadienses y británicos, en cambio, se inclinan claramente a favor de los medios verbales, llamadas telefónicas y reuniones. Tienen conciencia, como marca agudamente Kotter, de que:

*"Muchos de los sistemas de planeamiento empleados por las grandes empresas... no parecen servir sino para generar papeles, muchas veces en grandes cantidades y para distraer a los ejecutivos de aquellas cosas que son realmente importantes".*

#### LAS DISFUNCIONALIDADES DE LA ORGANIZACIÓN PIRAMIDAL.

El modelo gerencial tradicional tiene una percepción básicamente formalista de la organización. Parte de la visión es hacer un importante esfuerzo de diserto



cuyo producto puede ser la estructura de organización óptima según los supuestos "principios de administración". Ese esfuerzo conducirá a generar el organigrama, las descripciones de funciones, manuales de normas, de circuitos formulados y la organización quedará planificada.

En la práctica, esta visión choca con múltiples dificultades que tenderán a acentuarse en los años 90. Entre ellas las que siguen:

#### UNA VISIÓN SIMPLISTA DE LA ORGANIZACIÓN

En primer término, las ciencias gerenciales modernas han demostrado terminantemente los límites de influencia de la organización formal. Desde el importante trabajo de Christ Argiris en los años 60, hasta las experiencias recolectadas por Peters y Waterman en "En busca de la excelencia", una amplísima gama de evidencias internacionales indica que siendo imprescindible, la organización formal no garantiza ni productividad ni eficiencia. Los miembros de la organización actúan sumando a ése otro marco de referencia, liderazgos informales, luchas por poder, liderazgos técnicos, etc. El reducir la gerencia a los problemas de planeamiento formal es una simplificación y la debilita al suponer un funcionamiento automático de las estructuras formales que no se da en la práctica, y al no diseñar estrategias para operaren el complejo de factores que determinan el funcionamiento organizacional.

Como advierte Peters y Waterman: "Los problemas de estructura a pesar de su innegable estructura, no son sino una pequeña parte de la cuestión de la eficacia de la administración".

La presión por imponer a toda costa la organización formal, detrás de la cual se haya con frecuencia la idea errónea de que compartir el poder organizacional es perderlo, es una noción antihistórica en gerencia. Según indican investigaciones como, entre otras, el estudio comparativo, de Heller, Derenth, Koopman y *Rus* en Gran Bretaña, Holanda, Bélgica y Yugoslavia, la concentración del poder y consiguiente rigidez del proceso de decisiones, conspiran directamente contra el uso de las experiencias y habilidades potenciales de los jefes y miembros de la organización atentando por tanto contra la productividad.



Una reciente encuesta de la revista *Fortune* entre altos ejecutivos americanos indica que se está abriendo paso fuertemente la visión opuesta, es imprescindible compartir el poder para lograr eficiencia. Así, Reuter Marc, presidente de Colgate Palmolive dice: " Su poder se consolida en la medida que usted delega poder"

#### EFFECTOS ANTIFLEXIBILIDAD

Por otra parte, la insistencia y presión por imponer la "camisa de fuerza formal", va de frente contra una de las demandas principales que surgen del nuevo entorno de los años 90: flexibilidad organizacional. Ante el cambio acelerado en tecnologías de producción, plazas financieras, mercados, etc., se requiere contar con la más alta flexibilidad organizacional posible. El modelo piramidal enfatiza por el contrario líneas definidas, eludir toda superposición, jerarquías fuertes, normatividad detallada, aspectos estos que producen rigidez.

Las organizaciones fieles al mismo serán impotentes para reaccionar en los tiempos necesarios ante la turbulencia, y los acontecimientos la sobrepasaran con toda frecuencia.

La flexibilidad requiere violar la mayor parte de los "principios de administración", que en realidad han dejado de tener mayor validez ya desde las terminantes refutaciones de los mismos, practicados por Herbert Simón en "El comportamiento administrativo." o se tendrán flexibilidad con unidad de mando, división detallada del trabajo, normas desagregadas, compartimentalización, etc. Las organizaciones de avanzada se inclinan hacia esquemas que posibilitan permanentes de recursos humanos y financieros como organizaciones matriciales por proyectos o semejantes. Incluso llegan en la frontera tecnológica a favorecer la ambigüedad organizacional para dar la mayor plasticidad, y en estructuras avanzadas la idea del organigrama fijo ha sido abolida.



### LA DICOTOMÍA PLANIFICACIÓN-IMPLEMENTACIÓN

Además de su reduccionismo formalista y de sus tendencias anti *flexibilidad*.

La organización piramidal practica una visión dicotómica respecto a la planificación y la implementación que choca con exigencias básicas del tipo de realidad característica de la década del 90.

La organización piramidal cree en la necesidad de separar el proceso de planeamiento que fija estrategias del proceso de implementación dedicado meramente a su ejecución.

Con toda frecuencia, la gerencia anclada en esta perspectiva tiende a asignar las ineficiencias a errores del aparato de implementación. Sin embargo, el problema es mucho más complicado y su dificultad crecerá en el entorno que se presenta para los 90 fin una realidad notable permanentemente no hay condiciones para un planeamiento abstracto inmovible. Es imprescindible convertir la dicotomía en unidad y planear y ejecutar en un proceso integrado donde la realidad se transforme en tiempo real para reformular estrategias. Lo que se requiere en lugar de una dicotomía es un proceso único de aprendizaje de la realidad.

Por otra parte, no solo el medio puede no responder a la planificación. Tampoco es posible vaticinar con certeza cómo reaccionará en la práctica la estructura interna por las razones antes mencionadas en cuanto a la dinámica real del proceso organizacional. El intento de separar forzosamente los dos procesos no funciona en la realidad, Walter Kiechel indica que "menos del 10% de las corporaciones americanas implementan las estrategias implementadas", cifra que es considerada "salvajemente inflada" por otros analistas."

Las ineficiencias que produce la dicotomía característica del modelo gerencial tradicional, son base para comentarios como los de K. Ohmae, quien sugiere que "la separación del músculo del cerebro puede ser una causa raíz de la inclinación de la productividad y la pérdida de competitividad internacional en que parece haber quedado atropada la industria de EE.UU."



## POLÍTICAS OBSOLETAS DE PERSONAL

El modelo gerencial tradicional enfatiza el planeamiento y la estructura sobre el personal. Los denominados "recursos humanos" de la organización serán seleccionados ajustadamente a los perfiles fijados en la estructura y deberán amoldar su comportamiento a las descripciones de funciones delimitadas. Consecuentemente, la política de personal es en los hechos y en la práctica del modelo una mera logística de personal. Se enfatizan aspectos puramente administrativos de la misma. Describir funciones, reclutar, establecer tablas de remuneraciones, pagar, controlar asistencias, horarios, licencias, adiestrar en aspectos específicos. Se trata de una política de corte formal y los departamentos de personal presentan un perfil ligado a dicha política, son unidades de neto corte administrativo, con fuerte tendencia a la burocratización y muy escasa innovación.

Este enfoque entra en total colisión con los avances en ciencias gerenciales y las demandas de los años 90. Según una reciente investigación de *Price Waterhouse* entre más de 6.000 empresas europeas y americanas, plantea, en primer lugar, que "toda organización empresarial que descuide las relaciones humanas está condenada al trabajo o a la mediocridad", y formula la necesidad de cambios fundamentales en esta materia. Entre ellos, debe ser revalorizada el área de personal y su director formar parte del más alto nivel. Por otra parte, enfrentar la turbulencia y la incertidumbre requiere necesariamente altos niveles de identificación y cooperación del personal. Un cercano estudio del Massachusetts Institute of Technology -MIT- sobre la pérdida de competitividad de la industria estadounidense, encontró que en la industria "es más productivo tener una fuerza de trabajo cooperadora y no una tecnología muy sofisticada, que poseer los últimos avances tecnológicos pero un personal desencantado.

La política de personal del modelo tradicional parte de premisas y plantea estrategias obsoletas a la luz de las demandas y realidades en esta materia. Así, p.e., suele aplicar lo que Harry Levinson de la universidad de Boston Harria la' "gran falacia del asno". Las empresas identifican motivación con manipulación y tratan a los funcionarios como objetos. Levinson describe:

*Frecuentemente he planteado la siguiente pregunta a los ejecutivos. ¿Cuál es la filosofía de motivación predominante en la gerencia estadounidense?*



*Casi invariablemente concuerdan con rapidez que es la filosofía de la zanahoria y el palo, recompensa y castigo. Entonces les pido cerrar los ojos por un momento y formar un cuadro mental con una zanahoria en una extremidad y un palo en la otra. Cuando lo han hecho, entonces les pido que describan la imagen central de ese cuadro. La mayoría contesta que la figura central es un asno... la suposición inconsciente tras el modelo es que uno está tratando con asnos que tienen que ser manipulados y controlados.*

Esto es percibido por los empleados que adoptan sus medidas de autodefensa. Su baja motivación, su resistencia, su interpretación de los mensajes de la gerencia como manipulaciones, etc. Y como previene Levinson, el problema no es que falte comunicación "sino más bien" que ya es demasiado explícita". La suma de la estructura burocrática piramidal y falacia del asno, son dos de los encuadres que convierten a la organización en un lugar hostil para el personal, y opuesto a las recomendaciones de la investigación del MIT.

Igualmente, esta política de personal no sólo trata mal los problemas que afronta, sino que carece de la menor sofisticación para internarse en la excepcional complejidad de la problemática humana. Es una política, que p.e., padece de una "miopía congénita" para captar cuestiones como las que refiere Kelwyn Smith en un reciente número del *Administrative Science Quarterly* de la Universidad de Cornell. Sus investigaciones sobre los conflictos en las organizaciones indican que con frecuencia los conflictos aparentes no son más que resonancias de otros ocultos muy diferentes. Ha identificado el funcionamiento de un proceso de triangulación en las organizaciones que lleva a que el conflicto se traslade del lugar original a otros distantes. Con frecuencia, en los conflictos horizontales en el interior de una unidad, uno de los grupos hace ingresar en el conflicto a terceros de líneas de arriba o de abajo triangulándolo y verticalizándolo. Inversamente, conflictos verticales entre líneas jerárquicas, se suelen triangular horizontalmente trasplantándolos al interior de unidades. La recomendación que surge es que para actuar en estos casos, la política de personal debería identificar el conflicto original, y no atenerse sólo al manifiesto."



## ERRORES EN LA FORMACIÓN DE GERENTES

Un comentario informe especial de TIME sobre la formación de gerentes en EE.UU. adoptó sugerentemente como subtítulo *Business School Solutions May be Part of the US Problem*. El Informe entrevistó a todos los sectores vinculados a la preparación de gerentes, y encontró graves fallas de diversas índoles. Así identifico "demasiado énfasis en las ganancias de corto plazo, no suficiente en el planeamiento de largo plazo, demasiado énfasis en mercados listos y disponibles, no suficiente en el desarrollo internacional. Uno de los tantos catedráticos y directores con severas críticas, Lee Seidler-New York University, destaca: "puede ser que las herramientas básicas que hemos estado enseñando en las escuelas de *business* por 20 años han estado dirigidas exclusivamente ni corto plazo, ni reintegro seguro". Las críticas recorren una extensa lista que se detiene finalmente en la debilidad de la enseñanza suministrada en cuanto en preparar a los gerentes para aprender y para pensar.

Fuera del marco de las universidades, los cursos de entrenamiento de ejecutivos inspirados en el modelo tradicional, suelen también ofrecer serios desvíos e inducir a comportamientos contraindicados. Ese es el caso, por ejemplo de los cursos de manejo del tiempo. Los entrenan para tratar de llevar una conducta opuesta a la de los ejecutivos exitosos antes caracterizados. Así se ha destacado:

*"Con base en conceptos simplistas acerca de la índole del trabajo gerencial estos programas instruyen a los gerentes a que permitan que las personas y los problemas "interrumpen su trabajo diario. Muchas veces les dicen que las conversaciones breves e inconexas son ineficaces. Aconsejan ejercer autodisciplina para no dejar que las personas y temas "no pertinentes" se cuele en sus programas de trabajo"*

## CRISIS DEL MODELO TRADICIONAL

Las dificultades del modelo gerencial tradicional en lidiar con los años 90, en todos los campos mencionados y en otros desarrollabas, han determinado su profunda crisis actual. Frente a lo que Franke, Edlund y Oster describen en la



mismo dirección que muchos otros analistas -"dramática declinación en la productividad, rentabilidad y la competitividad internacional de las empresas americanas". Surge la necesidad de un reemplazo integral del modelo y del desenvolvimiento de un nuevo paradigma gerencial.

Este paradigma está en plena construcción a nivel internacional, aumentándose de la investigación, experiencias exitosas y la crítica a los fracasos del modelo en retirada. Una de sus características básicas es que la gerencia ha dejado de ser definitivamente una disciplina centrada en un sólo país. Hoy se produce y elabora desde diversas realidades.

A continuación se explorarán algunas de las principales direcciones de este proceso de innovación tecnológica en marcha en gerencia.

#### LA NUEVA GERENCIA

La década del 90 será escenario de transformaciones fundamentales en el modo de conducir y estructurar organizaciones. Los procesos de cambio están en plena y activa fermentación actualmente. Están conectados directamente a los cambios de fondo en marcha en el contexto, tus más relevantes son:

#### *DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES PARA GERENCIAR COMPLEJIDAD*

¿Cómo hacer frente a la explosión de complejidad que caracteriza al entorno organizacional? ¿Cómo lidiar con la incertidumbre? Estamos en los umbrales de intentos de pasar del campo de la "gerencia fácil" operando en ciertas condiciones de estabilidad y competitividad limitada, a la gerencia que debe encarar contextos en continuos cambios y una competitividad agresiva y creciente.

Desde diversas direcciones se buscan nuevas condiciones. Una sugerente obra de Nils Brunsson termina de cuestionar la posibilidad de enfrentar el reto, con esquemas atados a modelos, si bien no tradicionales, encuadrados en lógicas va insuficiente, como el modelo de toma racional de decisiones de Simon. Brunsson plantea en su obra *The irrational Organization. irrationality as a basis for*



*organizational action and change*, que la aplicación de este modelo que en definitiva un comportamiento estrictamente racional, busca en cada situación de decisión lograr objetivos satisfactorios -descartando los óptimos por las restricciones, lo que puede, según sus investigaciones, tener efectos fuertemente negativos en la conducta gerencial. Al buscar racionalidad de corto plazo en contextos inestables y turbulentos, los gerentes tienden a inhibirse de innovar. La incertidumbre afecta, según verificó el compromiso, la motivación y las expectativas para la acción, y genera una parálisis de innovación. Propone que el gerente actúe partir de lo llamado "La ideología organizacional", en un marco de referencia amplio con grandes orientaciones que se traduzca en cada situación específica.

Una serie de trabajos proponen para trabajar con complejidad la orientación. Como ya se señaló, debe descartarse el estilo gerencial propio del modelo tradicional en donde el gerente es entrenado para hacer previsiones sobre el futuro a partir de extrapolar el pasado. Presupuesta según las cifras históricas, se guía por los desempeños del mercado de años anteriores etc. El futuro será en la década del 90 muy diferente del pasado. Esta conducta lleva irrelevante a erraren las previsiones. El *feed forward* sugiere ajustar las decisiones presentes, no a partir del pasado, sino de los futuros previsible.

Se requiere para encarar la complejidad cambiar todo el esquema mental con que trabaja en gerencia en el modelo tradicional. Gareth Morgan, realiza interesantes sugerencias sobre esos mecanismos mentales. El gerente debe dejar de leer la realidad desde un punto de vista único. Debe acostumbrarse a pensar proyectando mentalmente varios escenarios posibles y simultáneos. En el modelo tradicional trata de Hogar rápidamente a decisiones en las que se cierra. Deberá, en lugar de ello, permanecer abierto, suspendiendo juicios basta que emerja una visión comprensiva de la situación. El gerente de las décadas anteriores, cuando hay diferencia de opiniones, trato de presionar a los otros a que se amolden a su punto de vista. El nuevo debe capitalizar las otras opiniones, porque la realidad compleja y ambigua, puede entenderse mejor si aumentan los ángulos de lectura.

Gerenciar complejidad implica partir de marcos referenciales de este orden. ¿Partiendo de estos, qué tecnologías puede utilizarse para producir y analizar información? Están en desarrollo metodologías de nuevo cuño que aumentan



la capacidad de "pensar" y "analizar" del gerente. Entre ellas, el portafolio *panning* los juegos de escenarios, los *think thanks*, la nueva ola de tecnologías de decisión: mapeos cognoscitivos, mapas de decisiones y simulaciones computarizadas. Las simulaciones pueden mejorarse con los desarrollos en el campo de la inteligencia artificial. Los modelos de simulación usuales han resultado limitados frente a los problemas que plantea la realidad que desafía la simplicidad de las estructuras numéricas y las ecuaciones. La inteligencia artificial trae códigos que permiten el uso de datos simbólicos, estrategias de investigación para problemas discontinuos y procura replicar el proceso de decisión humana.

#### CONSTRUYENDO ORGANIZACIONES FLEXIBLES

El perfil de las estructuras organizacionales tenderá a cambiar decisivamente. La flexibilidad como ya se mencionó, es una exigencia imperativa en los años 90. ¿Cómo obtenerla?

La *London School of Business* llevó a cabo recientemente una investigación tratando de determinar los modelos organizacionales que favorecen la flexibilidad, la productividad y la innovación.

La metodología va mucho más allá de las estructuras formales; trata de detectar los modelos reales operantes. Encontró en el campo cuatro variedades centrales de modelos. El tipo *Zeus* es una estructura que opera con un líder en el centro rodeado por grupos satélites. Todo pasa por *Zeus*. Equivale a la organización caudillesca muy frecuente en América Latina. El tipo *Apolo* traza carreras gerenciales, enfatiza la competitividad, el poder se mide por los recursos que se controlan. El tipo *Dionisius* destaca más las personas que la organización, exalta el personalismo. El tipo *Atenas* presenta personas que se reúnen en grupos conducidos por diferentes jefes para resolver problemas relevantes.

Claramente, *Zeus* centralizador produce rigidez. *Apolo* y *Dionisius* estimulan la lucha interna en lugar del esfuerzo cooperativo necesario para enfrentar la complejidad y mutar continuamente. *Atenas* es una deliberación en estado primario. La investigación propone estimular la flexibilidad y la cooperación a través de una especie de estructura federal con unidades semiautónomas con jerarquías flexibles y rotación de los funcionarios por las diferentes divisiones.

Descentralización, rotación, visión compartida, son elementos claves de la organización del futuro, se tenderá crecientemente a modelos que reemplaza-



rán la estructura piramidal por *Net Works*, redes de unidades, intervenciones que se irán reestructurando según las necesidades y que posibilitarán a ampliar los umbrales de flexibilidad.

La matriz tipo red, favorecerá la tasa de innovación, cuestión fundamental para la supervivencia, organizacional en los años 90. Se ha demostrado en investigaciones que esta vinculada al trabajo interfase, a la constitución de equipos con perspectivas y ángulos variados, lo que es facilitado por la red.

Por otra parte, la descentralización produce flexibilidad en varias direcciones significativas. Así, entre ellas, las unidades de la red pueden enfocarse más directamente hacia las necesidades del mercado y segmentarlo mucho más adecuadamente. Favorece el trabajo por centros de objetivos. Crea condiciones propicias para el denominado "crecimiento horizontal" de los gerentes que puede ser un factor de motivación al ampliar significativamente sus oportunidades de progreso y realización.

#### MOVILIZANDO LAS POTENCIAUDADES DE LA PARTICIPACIÓN

Según lo demuestra la investigación de MIT antes citada, la cooperación es fundamental para la productividad. El camino regla para ella pasa por la participación. Adecuadamente estructurada, sus ventajas pueden ser enormes. Así lo corroboran categóricamente múltiples experiencias como los círculos de calidad japoneses, los similares círculos de mejoramiento del servicio establecidos con gran éxito en la administración pública francesa y las experiencias de participación de funcionarios públicos en ciudades y estados de EE.UU. en los últimos años, entre otras.

Los impactos sobre la productividad de cuestiones como la información compartida, la posibilidad de que los empleados puedan tener una visión global de la situación de la organización muy subrayada en la gerencia japonesa, dan idea del potencial enorme latente en la participación. El creador de algunas de las empresas americanas más exitosas de las últimas décadas, Steve Jobs, fundador de Apple *Computer* y luego *Next Inc.*, explica así sus logros "con respecto, al éxito de mi empresa, tal vez se deba a que formamos un verdadero equipo basado en el estímulo, la confianza y la solidaridad. Es una corporación abierta donde cada uno tiene acceso a la información de nuestro plan de acción. Nuestra política es la confianza y la carencia de secretos"



El éxito de la participación está ligado a que responde a núcleos fundamentales de la personalidad del ser humano. El mismo sólo se involucra plenamente cuando participa efectivamente. Por otra parte, los reclamos en esta dirección serán cada vez mayores en la década del 90, donde continuaran acentuándose las legítimas presiones masivas por sociedades cada vez más democráticas, en activo desarrollo a nivel mundial.

De igual manera, la posibilidad de ampliar la capacidad de encarar la complejidad, está ligada a la captación más sofisticada de las señales de la realidad y a incrementar considerablemente la capacidad de análisis. Nítidamente las estructuras participativas son mucho más eficientes para realizar estas difíciles tareas que las piramidales. Sin embargo, existen significativas renuencias, muy acentuadas en América Latina, a resistir los procesos de participación organizacional. En ello influye la hegemonía casi absoluta que ha mantenido en la región el modelo gerencial tradicional, que sólo concibe la organización como jerárquica y vertical por naturaleza.

El modelo es como se precisó, obsoleto tecnológicamente, pero además hoy un error de fondo en la percepción básica del problema.

Descentralizar y dar participación no reduce *el* poder de la gerencia el efecto como lo comprobaron con sus casos algunas de sus empresas de mayor éxito comparado a nivel internacional *es* en realidad inverso. La revista *Fortune*, resumiendo los puntos de vista de ejecutivos americanos innovadores, señala que en sus experiencias "cuando se logra delegar poder en forma eficiente, aumenta el poder total de los altos ejecutivos" John Kotter, explica que "mientras mayor poder exista en la compañía en su totalidad, más podrá usted influenciar...descentralizar liderazgo puede ayudarlo a crear nuevos recursos, nuevos productos, nuevas relaciones laborales, nueva energía, que en un momento producen mas poder".

Algunas de las direcciones de trabajo más avanzadas están centradas en investigación de las dificultades que pueden bloquear este proceso de descentralización y participación en el modo de encararlas. Así examinando el impacto de la información sobre la alta gerencia, Pennings y Buttendam advierten que la gran masa de información que genera produce una paradoja gerencial. Los nuevos insumo a pueden ser utilizados para hacer rígida la organización y centralizar la toma de decisiones, o para abrir la organización ni control compartido.



## Perfil del gerente de los noventa

¿Cómo alcanzar la excelencia gerencial en los 90? ¿Qué funciones básicas tendrá el gerente cómo consecuencia de los elementos de juicio aportados y cuáles son las capacidades que deberá desarrollar?

La Universidad de Columbia y *Koen Ferry International* realizaron recientemente una investigación a nivel mundial sobre las características del ejecutivo del año 2000 *Reinventing the CEO*, la encuesta base practicada a 1.500 ejecutivos de 20 países de Europa Occidental, Japón, EE.UU., y América Latina, reveló como áreas prioritarias de experiencia: la formulación de estrategias, la gerencia de recursos humanos, negociación y solución de conflictos, mercado y ventas.

La atención cómo se observa, se ha desplazado marcadamente de las áreas que preocupaban al gerente ligado al modelo tradicional.

El recambio de prioridades surge de las exigencias que plantea la "aldea global" y los escenarios inestables.

La primera área de formulación de estrategias implica a las diversas funciones que deberá desarrollar el gerente para lidiar con la complejidad. Deberá para ello "pensar sobre su forma de pensar" y revisarla en dirección a estilos del tipo del anteriormente expuesto: abiertos, integradores de diversos ángulos de análisis, con escenarios múltiples simultáneos. Deberá partir de una visión renovada de la realidad asumiendo la inestabilidad y la incertidumbre. En lugar de la fuerte tendencia del ejecutivo actual a reprimir la incertidumbre desconociéndola, deberá encararla frontalmente. Asimismo, superar los bloqueos que la misma puede inducir en su proceso de toma de decisiones.

Desde esa perspectiva tendrá que desarrollar las Guías de información que le permitan efectivamente captar las señales claves del entorno, para lo que debe utilizar activamente canales no tradicionales.

Por otra parte, deberá estar en capacidad de hacer un trabajo de análisis de la información de una calidad totalmente superior a la tradicional. Uno de los papeles fundamentales del gerente moderno es el de "legitimador de la realidad". El es quien interpreta los procesos del contexto, compone imágenes de los mismos y los comunica a la organización. Su percepción "legítima" determinadas visiones de la realidad. Si esa tarea es efectuada deficientemente induce a error a toda la organización.



¿Cómo hacer un buen trabajo de "legitimación"? El mismo requiere de una preparación no tradicional y a ella apuntan las escuelas de alta gerencia más adelantadas a nivel mundial. Por ejemplo precian John Health, subdirector de la *London Business School* "el gerente de hoy debe saber mucho del mundo externo. Debe aprender que no tendrá suceso a menos que el y su empresa comprendan el ambiente político y social en que operan".

La segunda área prioritaria es la gerencia de los recursos humanos. Esta función debe ser totalmente rejerarquizada. Aquí se halla una de las diferencias importantes del 5% no común entre la gerencia americana y la japonesa a que hacia referencia Fujisawa. Como indica A.B. Osigwhy, el énfasis americano en los *managers* no es compartido por los japoneses. Iguales desarrollos se observan en Europa, las gerencias de productividad superior como las de ciertas organizaciones suecas, francesas, italianas, han dado a esta área el más alto nivel organizacional, le han fortalecido y han puesto en práctica políticas de personal centradas en una agenda muy diferente de la agenda logística de la política del modelo tradicional.

Entre los temas básicos de la nueva política se halla el enriquecimiento del trabajo, la promoción de la participación, los grupos de calidad, la transparencia organizacional, la difusión sistemática de la información relevante sobre la marcha de la organización, la revisión permanente de la política de remuneraciones, la conversión del adiestramiento en una política integral y priorizada de desarrollo del potencial humano de la organización, el seguimiento de la moral de trabajo, el análisis de la evolución y características de la cultura corporativa.

El tercer campo relevante es el papel del gerente como negociador. En contextos signados por la interrelación, la negociación constituye una actividad fundamental. La construcción de la red de contactos señalada como una de las bases del gerente de excelencia se llevo adelante principalmente por esta vía. Por otra parte, la negociación es parte integrante de la dinámica interna de las organizaciones. El modelo tradicional la ignoraba, o tendía a reprimir la suplantándola por las imposiciones verticales. Los costos son muy altos, y este tipo de estilo de solución de conflictos, debilita la capacidad de la organización para improductividad y la competitividad, y reduce fuertemente sus posibilidades de pensar innovadoramente y encarar la complejidad.

Como indican las investigación es de Samuel Bacharnch -Universidad de Cornell- entre otras, "las organizaciones son sistemas dialécticos de neciación".



En la década de los años 90 la negociación será una forma de vida del gerente. Debe desarrollar la capacidad para ello. La investigación gerencial en este campo ha avanzado aceleradamente, y orientaciones de trabajo como el proyectó de negociación de Harvard ofrecen metodologías completas basadas en la evaluación del problema por sus contenidos al margen de las personas, en concentrarse en los intereses reales y no en las posiciones, en buscar ventajas mutuas, y en tratar de definir criterios justos en que basar los resultado.

La cuarta área identificada es la vinculada con la orientación hacia el mercado. Las condiciones de competitividad según se ha señalado irán en continuo ascenso en la "aldea global", y la gerencia deberá desarrollar capacidades especiales en esta dirección. Esta necesidad se presenta en las más diversas áreas. La competitividad supondrá mejoras permanentes en la calidad final de los productos, lo que requerirá contar con una organización involucrada, innovadora y flexible.

Preparar gerentes para esto tipo de capacidades requerirá no solo variar radicalmente los curriculum tradicionales de formación sino el enfoque pedagógico básico con que se encara el proceso de aprendizaje.

Junto a proporcionar un amplio bagaje cognoscitivo enmarcado en el nuevo paradigma gerencial en Construcción, será imprescindible que dicho proceso tenga extensos espacios para la experimentación en el campo mismo de las dificultades que implica el desempeño gerencial. Algunas de las habilidades requeridas se desarrollarán sobre todo aprendiendo de la experiencia.

El énfasis libresco de la preparación usual limita las posibilidades de los procesos de formación. Las críticas al respecto se han extendido incluso a la metodología de casos avanzada por Harvard, se les ha reprochado que conducen a elaborar en definitiva en un marco de situaciones altamente artificiales en donde con frecuencia hay una única manera de actuar efectivamente. En la realidad las situaciones son ambiguas, llenas de matices, aspectos como la capacidad de observar la realidad son esenciales, y no hay una vía sino múltiples.

La posibilidad de contar con gerentes eficientes en la década de los años 90, probablemente en uno de los contextos más exigentes planteados a la gerencia en toda la historia contemporánea, está ligada a los esfuerzos por dar el "salto tecnológico" e incautarse activamente en líneas de trabajo del tipo de las planteadas. Tiene que ver con capacidades heterodoxas como el *feed foward*, la legitimación "eficaz de 'la realidad', la construcción de una agenda efectiva de



decisiones, la necesidad *de* desarrollar el *works*, de flexibilizar la organización, de descentralizar, crear espacios para la participación y negociar con metodologías avanzadas. Se requiere para ello transformaciones muy profundas en los modelos y hábitos tradicionales en gerencia. Por ejemplo, el estudio *Price Waterhouse* antes citado, sobre la gestión de recursos humanos, concluye que hay una tendencia definida al retroceso de las comunicaciones escritas entre la dirección y los empleados. Las mismas tenderán a ser reemplazadas en la gerencia moderna por las relaciones verbales que deberá cambiar desde esta conducta básica, hasta marcos conceptuales para entender problemas fundamentales.

#### UNA ANOTACIÓN FINAL

La capacidad gerencial se ha convertido a fines del siglo XX en un "recurso precioso" totalmente crítico para el avance de cualquier sociedad. Al mismo tiempo es recurso escaso en escala internacional. Las diferencias de disponibilidad del mismo constituyen parte fundamental de las diferencias tecnológicas entre los países. Dado su papel fundamental "*el status*" de este buscado recurso se ha elevado a la cumbre de la valoración social, al punto de que la opinión pública ha pasado a considerarlo uno de los atributos centrales de que debe disponer un presidente de un país.

América Latina tiene enormes necesidades de desarrollo, de capacidades gerenciales, entre otros campos se requiere un incremento sustancial de las mismas para poder avanzar en el campo de la competitividad. Se necesita mejor gerencia para incorporarse al acelerado crecimiento tecnológico internacional. Se requiere gerencia de primera calidad para administrar "en situación de escasez" como la que se da en la zona. Se necesita gerencia capaz de adelantar el difícil pero promisorio proceso de la integración regional. Se precisa gerencia imaginativa que pueda impulsar y liderar la reconversión industrial. Se requiere gerencia que pueda avanzar los complicados procesos organizacionales que supone tratar de construir sociedad democrática activa, como la descentralización del Estado, la transparencia de los actos públicos, la creación de amplios espacios para la participación ciudadana y la protección sólida de los derechos del ciudadano entre otros.

Se necesita gerencia de primera calidad para llevar adelante con la mayor eficiencia vastos programas sociales en una situación explosiva como la actual, en la que según las mediciones de la ONU, casi el 45% de la población -cerca de 200 millones de personas-, esta por debajo del umbral de la pobreza; casi la mitad de esa cifra en la pobreza extrema -si gastaran todo su ingreso mensual en alimentos exclusivamente, igual no llegarían a comprar el mínimo de



calorías y proteínas imprescindibles-, y la pobreza que crece aceleradamente se ha transformado en la principal causa de muerte, 1.500.000 defunciones anuales.

La gerencia necesaria es gerencia de avanzada como la que practicaran las economías mas avanzadas en los años 90. Gerencia capaz de trabajar en un mundo interrelacionado más que nunca en la historia, un cambio tecnológico vertiginoso, en contextos tumultuosos, en medio del incremento continuo de la complejidad.

Si bien la situación es desde ya a llamen te variable, en países de América Latina se observan en su conjunto serias dificultades para ingresar a la nueva gerencia. La cultura gerencial predominante en la región es definitivamente una cultura fuertemente anclada en el modelo gerencial tradicional. Incluso en muchos casos en sus versiones formalistas agudas. Predominan las estructuras piramidales, el caudillismo, sesgos autoritarios, la comunicación a punta de *memorándum*, la rigidez, la falta de estimulación a la innovación, políticas de personal "logísticas", visiones anticuadas del trabajo del gerente estructuras centralizadas, burocratismo.

Así mismo, muchos intentos de modernización organizacional se han adentrado por el camino de "más de lo mismo". Implican agregar tecnologías que forman parte de la concepción de la gerencia en retirada, como el ejemplo de los mencionados cursos de manejo del tiempo del gerente.

Por otra parte, todo el modelo gerencial prevalente está muy unilateralmente ligado como se refirió, al cuestionado modelo gerencial americano de las décadas anteriores, vigorosamente criticado en EE.UU. mismos, y en proceso de recambio, es limitada la vinculación tecnológica con otros modelos gerenciales exitosos.

Construir la gerencia necesaria en América Latina demandará por tanto no sólo nuevas tecnologías en diversos campos, sino cambiar profundamente la cultura gerencial predominante. Las experiencias existentes en varios países de la región de organizaciones públicas y privadas que han logrado ya superarla y están en la vía de la nueva gerencia con logros importantes son indicio claro de que la "reconversión tecnológica" que se precisa en gerencia es viable, y está llena de oportunidades.



La gravedad de los problemas de nuestras sociedades y el carácter totalmente estratégico del recurso gerencial para los esfuerzos por superarlas y avanzar hacia la conformación de sociedades plenamente democráticas, equitativas, productivas, tecnológicamente avanzadas, que hayan erradicado la pobreza, convierte a la cuestión del cambio de gerencia en un problema nacional fundamental.



# Tesis en torno a la formación de maestros

Alberto Martínez Boom  
María del Pilar Unda B.

América Latina atraviesa por un momento de definiciones trascendentales en el campo de la educación. Los procesos iniciados en distintos países que se han concretado ya sea en leyes de educación (Argentina, México, Colombia), planes decenales de educación (República Dominicana, Brasil, Colombia), acuerdos nacionales para la modernización de la educación (México, Perú), puesta en marcha de planes educados que no pasan por afectar el nivel legal (Chile), y aún los detalles que se inician en otros (Ecuador, Uruguay y Venezuela), están orientados por una estrategia de globalización económica en donde la educación cumple como función fundamental una conexión con el conocimiento como factor de producción y con la competitividad tanto individual como social.

Todo ello, orientado por una política en donde el mercado define las relaciones económicas y sociales". El neoliberalismo continúa atravesando las decisiones que dominan todos los procesos en este fin de milenio, sin dejar de lado aquellas relacionadas con el campo de la educación: se trata de "una ofensiva global contra la vida y lo humano, a escala planetaria, que se traduce en el em-



\* Profesor Universidad Pedagógica Nacional, investigador Proyecto Red de Cualificación de Maestros en Ejercicio \*\* Profesora Universidad Pedagógica Nacional, coordinadora del Proyecto Red de Cualificación de Maestros en Ejercicio



pobrecimiento, desempleo, desmantelamiento de derechos sociales, privatización de bienes y servicios públicos, destrucción ecológica, desarticulación de organizaciones sociales, autoritarismo, regimentación ideológica, atomización social y sumisión de todo lo humano a la lógica del dinero y del mercado.

Llama la atención el hecho de que la política educativa no está expresamente formulada por los organismos internacionales, como en las tres décadas anteriores. Ahora aparece como resultado de procesos nacionales que parten del principio de la "consulta" o de la "concertación", fruto de decisiones autónomas y nacionales. Si bien es cierto que en los distintos países de la región las propuestas adquieren algunos matices o particularidades que reconocen la especificidad de cada uno de ellos, sin embargo los contenidos y las definiciones que se manifiestan en las leyes, planes o acuerdos, hacen visible la aparición de unas constantes entre las cuales se destacan las siguientes:

- el debilitamiento del Estado en la financiación de la educación como fundamento de los procesos de privatización
- el autosostenimiento de la Universidad mediante la ponderación de la venta de servicios (consultorías, asesorías, etc.) que figura como la nueva denominación de la "investigación"
- la absorción y apoyo a la demanda como determinante de la oferta educativa
- los proyectos educativos "de centro" en las instituciones educativas
- el constructivismo como estrategia pedagógica
- Información y capacitación de los maestros

En el campo particular de la formación de maestros es posible reconocer como eje de la política la baja ponderación que se le asigna al maestro en el proceso educativo. De esta disminución del énfasis sobre el papel del maestro se derivan un conjunto de consecuencias que afectan de manera decisiva los criterios para formular propuestas de formación. En este orden de ideas no se van a tener en cuenta ni las preocupaciones ni los interrogantes que el maestro se formula en la práctica pedagógica, mucho menos aquellos aspectos que en su proceso de formación le permitirían lograrla inteligencia del proceso pedagógico. Por el contrario, se estimulan aquellas conceptualizaciones y acciones que le dan preponderancia a otros factores, tales como: el aprendizaje, los textos, los paquetes educativos, el uso de los medios tecnológicos.

Esta definición va a tener efectos prácticos a la hora de formular los programas y reorganizar las instituciones de formación:

- desestímulo a las instituciones formadoras de maestros y en muchos casos la supresión gradual de programas o instituciones.
- énfasis en la formación profesional, disciplinar complementada con procesos de inducción a técnicas didácticas y reglas de acción. Esto reafirma la consideración de la pedagogía simplemente como un saber operativo o instrumental.

Como se puede ver, en todo ello persiste la constante de pensar al maestro como un punto del engranaje para la puesta en marcha de la política educativa: se le reconoce su condición actuante sólo en tanto garante de la aplicación de la política.

Esta concepción de maestro que se expresa en las políticas educativas y que subyace a las acciones que se adelantan, le da una direccionalidad a cualquier propuesta que se formule en este campo específico de su formación, puesto que siempre descarta lo específico de las prácticas pedagógicas, la consideración del maestro desde el mismo y por supuesto, lo propio de su formación: aquello que constituiría el "ámbito formativo" propiamente dicho. Y aquí encontramos el meollo del asunto: ¿Cómo se piensa al maestro? En todo caso, nunca es desde él, sino desde otros referentes.

En otros términos, la pregunta se puede formular de la siguiente manera: ¿cuál es el campo complejo que define el saber propio del maestro?

De la manera como formulemos la pregunta y del tipo de interrogaciones que nos hagamos en tomo al ser del maestro dependerá en buena medida el horizonte conceptual que perfile la cuestión de su formación. De aquí se derivarán las estrategias, las formas organizativas, los ejes de la formación, las acciones específicas, los modos y mecanismos que permitan, darle una re-orientación total al problema de la formación del maestro.

## Tesis en torno a la formación de maestros

No se trata en lo que sigue de presentar una propuesta de formación de maestros. A continuación presentamos una serie de

1. De esta manera ha sido definido el neoliberalismo en la Asamblea Plenaria del Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo. México. Chiapas, agosto 1996.

tesis a manera de puntos de reflexión que nos permitan, no repetir la historia, sino avizorar otras propuestas de formación de maestros.

1. No pensamos que la formación de maestros en Colombia este en crisis. Por el contrario, consideramos que se ha llegado a unos niveles de agotamiento de las fórmulas que intentaban afinar o perfeccionar el modelo externo para ser reproducido y ampliado al interior de las instituciones del saber pedagógico. Hoy se requiere replantear a fondo la formación del maestro para que ésta no continúe obedeciendo básicamente a definiciones externas a los problemas que le plantea la práctica pedagógica. Si se quiere de hecho afectar y generar otros modos de la educación es necesario partir de la especificidad, de las complejidades que en este momento constituyen el eje de las prácticas pedagógicas. En ese sentido, más que definir un modelo que parta de las necesidades de otros, se trata de formular la siguiente pregunta: ¿cuáles pueden ser las características de las propuestas de formación de maestros que partan de reconocer aquello que interroga al maestro mismo, aquello que lo define? En otros términos, la pregunta se puede formular de la siguiente manera: ¿cuál es el campo complejo que define el saber y el saber enseñar propio del maestro? A partir de ello se puede constituir lo que Alberto Echeverry define como el "ámbito formativo del maestro".

De esta otra forma de interrogarnos, se derivarán los conceptos, las estrategias, las formas organizativas los ejes de la formación, las acciones específicas que





habría que adelantar, los modos y mecanismos que permitan dar-le una reorientación total al problema de la formación.

2. De entrada consideramos que la formación inicial de maestros debe ser eso: el inicio, el acercamiento, la aproximación, la exploración, pero sobre todo los modos de incitación de los sujetos —maestros en formación— a asumir el campo de la educación y la pedagogía como un campo problemático, como un campo de exploración, de búsqueda, como un campo no acabado sino en proceso de elaboración. Ello demanda de los sujetos a formarse y de los sujetos formadores acciones conjuntas incursionando de diversos maneras: el ensayo, la innovación, la experimentación, la investigación, la escritura...

Se trata de abrir, de conectar al maestro para dirigirse a lo inacabado, a lo múltiple, a lo diverso, de abrir distintas perspectivas donde el maestro se reconoce como sujeto, sujeto subjetivado, donde la función no es simplemente de intermediario. Solamente en esta conexión compleja el maestro se reconoce como un sujeto que tiene la inteligencia del proceso, en el cual arriesga posturas, experimenta ensaya, y cada vez genera otros ensayos. Por esta vía se van construyendo formas de invención. En la formación se comienzan a producir formas que liberen al maestro de esas ataduras históricas que le permiten pensarse en torno a un sólo método, para pensarse, más allá del salón de clases, no definido con arreglo a fines que él mismo no ha alcanzado a pensar. Así el maestro se piensa en una relación más directa con la cultura, entendiéndose con los saberes en toda su complejidad.

En fin, de lo que se trata es de salirse de los lugares comunes

que hasta ahora han constituido la base y el criterio central para la formación de maestros. Se trata de pensar propuestas que reconocen al maestro como alguien que también interviene en los contenidos, en las formas organizativas, en una perspectiva que permita ir configurando, lo que podemos llamar una educación diferencia-da y diferencial.

3. Si algo tenemos mediana-mente claro en toda esta complejidad es que lo que más afecta al maestro en formación son las prácticas y los modos de enseñanza que realizan los maestros que lo forman, lo que más afecta la formación del maestro son los procesos metodológicos de los cuales el tuvo experiencia como alumno. Al efecto Eloísa Vasco, recogiendo el resultado de diversas investigaciones en varios países, señala que: "el maestro en formación aprende, no las formas de enseñanza que le enseñaron desde planteamientos teóricos, sino las formas que más o menos inconscientemente (y aún en contra de lo que hayan podido decir) utilizaron sus maestros. La modificación de estas formas de enseñanza interiorizadas por imitación de los propios maestros es muy difícil, y cuando se da ocurre muy lentamente, y generalmente también por imitación de un modelo, pues cualquier propuesta de cambio en este sentido crea mucha inseguridad.

Llamamos la atención sobre este aspecto que consideramos básico en razón a que el primer aspecto a modificar en la formación del maestro tiene que ver con los maestros formadores de maestros. Se trataría entonces de que el formador antes que realizar una práctica transmisionista que fija unos contenidos, unas teorías, unos métodos, unos modelos, que el supone reproduci-

rían sus alumnos en la denominada práctica docente, incursione en los procesos investigativos, no enseñando metodologías de la investigación, sino abordando las preguntas o problematización es de manera conjunta, en una práctica de formación inicial de maestros que liga discursos y acción directamente. Es decir, el maestro de maestros no enseña técnicas sino que involucra paralelamente modos, contenidos y acciones, el sujeto de la enunciación en relación directa con el sujeto de actitudes. Ello significa que el proceso de formación es en y por la investigación, por la innovación, en y por la escritura.

4. Empezando incluso desde la denominación, parece necesario pasar de la formación en facultades de educación, centradas en la existencia de unas disciplinas ya delimitadas y definidas, a consumir institutos que tienen como base la interrogación, los juegos de lenguaje, lo múltiple y lo diverso. Es preciso reconocer que en el mundo contemporáneo están apareciendo no solamente nuevos saberes sino que el saber está cambiando de estatuto y de naturaleza, y ello hace que sus funciones principales, es decir la investigación y la enseñanza, se encuentren afectadas. Los nuevos desafíos que tiene la pedagogía en nuestro tiempo y la función que cumpliría la educación y las prácticas pedagógicas en la institución educativa actual requieren modos de abordaje distintos.

Hoy es posible arriesgar otras formas que rompan con los modelos de una formación centrada

2. Vasco, Eloísa (1994). Maestros, *alumnos y saberes*, Bogotá. Magisterio, DIE-CEP. p.35-36.

3. Lyotard. Jean-Francois, *La condición postmoderna*. Madrid, Cátedra. 1994.

en facultades que tienen como base el modelo de las ciencias de la educación, para dirigirse más bien a lo que hemos señalado: que las instituciones de saber pedagógico incurran en la problematización del campo de la educación y la pedagogía.

Se entiende entonces que el eje de la formación básica estaría constituido por el campo de la educación y la pedagogía. La pedagogía es un acontecimiento dotado de historicidad, desde donde se han hecho formulaciones positivas que permiten identificarla como un campo de saber. Y en todo caso se trataría de abordarla no como un fin en sí mismo, sino como suelo de saber que requiere ser problematizado.

Ello supone una institución de saber pedagógico, un centro de estudios desde donde se investiga y piensa la educación, un desplazamiento de la administración de planes de estudio orientados a la titulación y profesionalización, hacia la conformación de comunidades de saber pedagógico, hacia la cualificación permanente de los maestros.

5. Las "prácticas" en los programas de formación inicial se convierten en un lugar de problematización de lo educativo y de construcción de proyectos educativos y pedagógicos. Ello supone establecer vínculos con los procesos de conceptualización de otro modo. No se va a la práctica para "aplicar" el conocimiento adquirido a lo largo de la carrera. No se va a la práctica simplemente para mirar, ni para familiarizarse con las condiciones de la situación educativa y de la práctica docente de manera que posteriormente se esté en capacidad de reproducirlas, ni para realizar una serie de ensayos o experimentaciones

que le permitan al estudiante realizar un trabajo de grado mientras sustituye al maestro. Se va a la práctica para interrogarse, plantear problemas, construir propuestas, ensayarlas, experimentar, innovar, todo ello vinculado activamente a las búsquedas y experimentaciones que estén realizando los maestros en ejercicio en sus escuelas. Todo ello, conectando estrechamente el proceso de conceptualización con las interrogaciones y problematización es que se encuentran en la práctica.

El Movimiento Pedagógico es la prueba más contundente de que los maestros pueden pensar-se de otro modo y reconocerse como sujetos que piensan, que actúan, y que inciden colectivamente sobre los problemas de la educación. Si algo puso en cuestión el movimiento pedagógico, fueron los modelos de formación hasta ahora ensayados, el rechazo a las políticas de desplazamiento del maestro.

A partir del Movimiento Pedagógico los maestros no pueden continuar siendo formados de la misma manera; su formación tiene que abordar los interrogantes y problematización es que nos hacemos en esta época, creemos que lo importante es pensar los desafíos que el mundo contemporáneo le coloca a la pedagogía y al maestro.

El clamor de muchos maestros de América Latina, particularmente en México, Venezuela Argentina, es el deseo, la voluntad de convertir sus luchas en lo que la experiencia colombiana ha constituido con el Movimiento Pedagógico. Relanzar el Movimiento Pedagógico constituye hoy un imperativo en nuestro país, de tal manera que los maestros encuentren que ésta es su fortaleza



# Las organizaciones para la ciencia, la educación y el desarrollo



# LAS ORGANIZACIONES PARA LA CIENCIA, LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO

## PRESENTACIÓN

Colombia vive un coyuntura crítica en su accidentado proceso de desarrollo y modernización, pues nos estamos insertando en el concierto internacional y abriendo nuestras fronteras a las ideas, al conocimiento, a la tecnología y a los productos de todo el mundo, y al mismo tiempo estamos transformando aceleradamente, de manera radical y profunda, todo nuestro andamiaje institucional. De nuestras organizaciones de todo tipo, tales como las de gobierno y conducción política, las educativas, las de salud, las de investigación y de desarrollo de tecnología, y las empresariales o de negocios, depende en alto grado el que podamos competir internacionalmente reestructurar y descentralizar todo el aparato de administración pública y asegurar el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de todos los colombianos.

Esta realidad condujo a la Misión a fijar la atención sobre las organizaciones y sobre su estrecha e inseparable relación con la educación, la ciencia y el desarrollo, temas centrales de su reflexión.

Entendernos por organización, en sentido amplio, un conjunto de personas, procesos y recursos materiales y de conocimiento e información, estructurado y ordenado deliberadamente para el cumplimiento de una tarea específica. Es una invención o artificio social cuyo propósito es la superación de las limitaciones individuales del hombre, para habérselas con su medio y satisfacer sus necesidades. Su virtud esencial es su capacidad para liberar y realizar el inmenso potencial de interacción y creación social del ser humano.

Para que adelanten con éxito las tareas que les asigna la sociedad debemos preocuparnos por que sean efectivas, es decir, eficaces porque aciertan en lo que hacen y eficientes por que optimizan la utilización de los recursos a su disposición. Dicha capacidad es la que les permite el logro de sus objetivos y la supervivencia en un entorno cambiante a través de un proceso de adaptación creativa o de aprendizaje constante.



La responsabilidad por que las organizaciones colombianas aprendan permanentemente, de manera creativa y auto-transformadora recae sobre sus líderes y administradores, quienes tienen al alcance una tecnología de gestión para su transformación, requisito indispensable para que la educación, la generación de conocimientos científicos y tecnológicos y el desarrollo se hagan realidad.

Es evidente que la necesidad de contar con organizaciones efectivas no se limita al campo de las organizaciones empresariales ya que las organizaciones sociales o públicas suministran también una amplia y variada gama de servicios, casi todos ellos esenciales para la vida en sociedad. La administración de justicia y *el* mantenimiento del orden público la gestión de los recursos y la inversión nacional, el suministro de bienes y servicios básicos, como la salud, la educación, el agua, la electricidad y otros servicios sociales, son ejemplos de actividades esenciales cuya viabilidad requiere de organizaciones efectivas.

Dentro de este tipo de organizaciones existen dos, las educativas y las generadoras de conocimientos, que por su esencia misma, requieren de ambientes adecuados para que en su interior se cumplan procesos permanentes de aprendizaje y creatividad, que les permita contribuir efectivamente a mejorar los niveles de competitividad y efectividad de las demás organizaciones y por lo tanto a elevar la calidad de vida de los colombianos.



## RECOMENDACIONES ACERCA DE LAS ORGANIZACIONES

### I. Recomendaciones generales a la gobierna nacional

1. Adoptar el concepto de la buena gestión y mejoramiento de todas las organizaciones colombianas para transformarías en entidades que aprenden continuamente, educan a sus miembros y usuarios, y funcionan de manera efectiva, como una de las estrategias fundamentales en los planes de desarrollo, así como en los proyectos de renovación y transformación de todos los ámbitos de la vida cotidiana.
2. Difundir y promover el concepto de las organizaciones efectivas que aprenden y educan, a través de programas interministeriales específicos, bien diseñados, financiados y cuidadosamente implantados y evaluados. Son medios adecuados para ello los concursos, los incentivos, los talleres y seminarios, la identificación y replicación de experiencias exitosas, la investigación aplicada, la producción y divulgación de información y literatura especializada, y el estudio de experiencias en otras latitudes.
3. Promover una campaña educativa dirigida a todos los colombianos, orientada a inculcar la idea de que todos debemos exigir a cada una de las organizaciones productos y servicios de calidad, entregados oportunamente y a costos razonables. El principio de petición y rendición de cuentas debe tener plena vigencia en Colombia y la evaluación del funcionamiento de las organizaciones debe convertirse en una actividad periódica y participativa.
4. Adelantar acciones conjuntas y coordinadas con el sector productivo y la academia, con las organizaciones solidarias y con entidades especializadas en la investigación, difusión y capacitación en las tecnologías de gestión.
5. Crear conjuntamente con la empresa privada, un *Consejo Nacional de Gestión y Competividad*, que ordene los esfuerzos que debe hacer el país para promover los conceptos de productividad y competitividad, y de organizaciones efectivas (eficaces y eficientes), que aprenden y educan como determinantes directas del incremento de la calidad de vida de todos y las posibilidad de superar exitosamente los retos que nos plantean la globalización y la modernización de nuestro país.



La responsabilidad por las acciones de este Consejo será compartida por el gobierno, los empresarios, la fuerza laboral y las organizaciones de educación superior, representados estos estamentos por los ministerios y entidades más afines al tema, del lado del gobierno, y por los organismos cúpula de los otros sectores.

El Consejo, presidido por el Presidente de la República, apoyado en un órgano técnico que puede ser una de las entidades ya existentes con objetivos similares a los propuestos, dirigirá y coordinará una movilización nacional para la calidad, la productividad y la competitividad. Cubrirá varios frentes estratégicos, tales como la promoción y difusión de las mejores prácticas de gestión, el fomento y medición permanente de distintos aspectos de la productividad nacional, la capacitación y adecuación de la fuerza laboral colombiana, la utilización intensiva de tecnología en los procesos productivos y la promoción de la inversión nacional y extranjera;

Los objetivos prioritarios de sus políticas serán la investigación permanente de la capacidad competitiva colombiana, la identificación de oportunidades de inversión, la orientación de la formación y capacitación de nuestros ciudadanos para competir internacionalmente la preparación de nuestros cuadros directivos y la adecuación de la normatividad institucional y legal a las exigencias de la internacionalización.

En síntesis, el foco de sus acciones se dirigirá a la difusión de la idea de que la productividad es ante todo una actitud mental, a propender por que Colombia se convierta en una sociedad de personas y organizaciones efectivas que aprenden todo el tiempo, y a contribuir al diseño de una visión de lo que queremos ser como país en el siglo XXI.

## II. Recomendaciones a las organizaciones públicas

1. Incrementar y ampliar los esfuerzos que se hacen desde el gobierno a través de la Consejería para la Modernización del Estado de la Presidencia y otras entidades, para mejorar la gestión *de* las organizaciones públicas.
2. Atacar integral y directamente más las causas que los síntomas de los problemas en los programas de racionalización y simplificación, de trámites y de implantación de sistemas de control interno. Sólo cuando la misión y las tareas de las entidades públicas se centren en las necesidades de las personas a quienes sirven, cuando se rediseñan los procesos en función de sus clientes y cuando se utilice la información que se obtenga para mejorar dichos procesos, se hará más efectiva la gestión, con el consiguiente beneficio para los usuarios en términos de mejores servicios, más fáciles procedimientos o trámites, y disminución del desperdicio e inadecuada utilización de los recursos.



El control interno es apenas uno de los medios de que se vale una organización para, cumplir sus fines.

3. Hacer obligatorio el que todos los ministerios, los departamentos administrativos, las empresas industriales y comerciales del Estado las sociedades de economía mixta y todas las demás organizaciones públicas adopten esquemas integrales y modernos de gestión, y asignen recursos presupuestales, para su implantación y para la preparación de los cuadros directivos. Dichos esquemas deberán basarse en una clara determinación de sus misiones y visiones o proyecciones a largo plazo: en un adecuado despliegue de sus políticas: en prácticas administrativas más participativas en rutinas de mejoramiento continuo de los procesos y los productos en sistemas de información y de control que satisfagan, en primer lugar, las necesidades y requisitos de los procesos: en la preocupación prioritaria por el desarrollo, la autorrealización y el bienestar de todos los colaboradores: y en concepciones adecuadas del liderazgo de sus directivos.
4. Combatir y contrarrestar por todos los medios posibles la falta de estabilidad y de continuidad en los esquemas de gestión y en los programas de trabajo de las organizaciones públicas, fuente de inmenso desperdicio y altos costos sociales.
5. Modificar las disposiciones que regulan la carrera administrativa de las entidades públicas, pues ellas apuntan más a preservar la permanencia, los beneficios y el escalafón de sus miembros, que a asegurar la viabilidad, la continuidad y la efectividad de las organizaciones mismas. Los cambios deben tener como foco central y final el interés y las necesidades de los ciudadanos. La obligación constitucional impuesta a los gobiernos de preparar un plan de desarrollo para todo el periodo presidencial puede propiciar un avance en este sentido.
6. Orientar la formación de los funcionarios públicos hacia el mejoramiento del personal y a la definición de los perfiles de selección para los cargos directivos y administrativos que privilegien las dotes de liderazgo, la idoneidad para la gestión y las trayectorias y experiencias exitosas, más que a la vigilancia de las normas de carrera o de los procedimientos administrativos de selección, enganche y administración de personal.
7. Imaginar y diseñar sistemas innovadoras para la asignación de los recursos riesgosos y el control del gasto público que permitan mejorar la autonomía de las organizaciones y asegurar la legalidad, flexibilidad, eficiencia y oportunidad de la ejecución presupuestal. Son factibles nuevos esquemas si se inspiran y fundamentan en los principios de la participación y la responsabilidad ciudadana, colectiva y compartida, y en el mejoramiento y evaluación continuos del desempeño, en uso en



presupuestar basados en una proyección de las asignaciones de los periodos anteriores y hacerlo sobre criterios más técnicos, tales como el desempeño, las necesidades de cobertura y las situaciones coyunturales específicas.

8. Focalizar y simplificar el manejo del gasto público para la atención de las necesidades a través de mecanismos orientados a la demanda, inspirados en criterios como los utilizados en los sistemas de becas del Plan PACES y en los de subsidios directos, a los compradores de vivienda.

9. Formar y capacitar a quienes asumirán las nuevas responsabilidades delegadas en las entidades territoriales por el nivel central, como resultado, del actual proceso de descentralización administrativa, en principios, habilidades y técnicas de administración que les permitan manejar adecuadamente los recursos que se les confían.



# Organizaciones, educación, ciencia y tecnología



## I. ORGANIZACIONES

### Las organizaciones: su trascendencia y ubicuidad

Existieron organizaciones desde que surgió la cultura, pero uno de los cambios más trascendentales ocurridos en los últimos cien años ha sido el desarrollo y consolidación de las organizaciones modernas en la vida de la mayoría de las sociedades.

Los más recientes modelos de organizaciones se inspiraron inicialmente en los aparatos militares e industriales que se conformaron desde finales del siglo pasado y principios de éste, cuyos ejemplos más conocidos son el ejército prusiano de Bismarck y la fábrica de automóviles de Henry Ford. Los grandes cambios científicos y tecnológicos ocurridos desde entonces se reflejaron en una profunda transformación y en una gran proliferación de estas entidades que hoy en día son el motor y soporte indispensables de todo el funcionamiento social. Estas instituciones se han convertido en los núcleos más dinámicos de la sociedad en razón a que a través de ellas se adelantan casi todas las tareas sociales. Se convierten así en las directas responsables de la supervivencia y la calidad de la vida de cada uno de nosotros, pues producen y suministran la casi totalidad de los bienes y servicios que utilizamos. Son ellas las que, en mayor grado, hacen posible que los seres humanos podamos enfrentar exitosamente el cambio constante que ocurre en el entorno.

El conocimiento, la ciencia y la tecnología se generan, difunden y utilizan casi siempre en organizaciones, como las universidades, los centros de investigación, los institutos tecnológicos y otras instituciones educativas y cada vez más en las empresas. La educación en su sentido formal, además de lo que se aprende por canales no formales, tienen lugar casi siempre en organizaciones tales como colegios, universidades e institutos, y las organizaciones adelantan, a su vez, tareas educativas de muy variada índole. Ellas son intermediarias y beneficiarias directas de los procesos educativos sociales. Es el interior de las organizaciones en donde ocurre la mayor parte del aprendizaje individual y colectivo y en el se produce y aplica la totalidad del conocimiento y la innovación, todo lo cual las convierte en generadoras del cambio mismo en todos los ámbitos de la vida. Son las organizaciones las que hacen posible, directa o indirectamente, que las personas contribuyan con su trabajo al funcionamiento de la sociedad de la cual hacen parte y reciban, como retribución, una parte del ingreso colectivo.

El desarrollo de las personas está basado en el aprendizaje, entendido como el proceso amplio y continuo por el cual se adquieren conocimientos y habilidades para sobrevivir, para responder creativamente a los cambios



usual, y el que se da es un aprendizaje puramente instrumental que las ata a comportamientos rutinarios, trillados e ineficaces.

La organización efectiva es la que aprende y se transforma creativamente la que busca desentrañar y cuestionar los supuestos básicos profundamente enraizados, llegar a los porqués, indagar sobre el pensar que está detrás del hacer, para dar paso no sólo a las respuestas inmediatas, sino a las trascendentes y novedosas, susceptibles de aplicarse en otros contextos.

Una organización que aprende de manera creativa y autotransformadora se caracteriza por promover permanentemente esas maneras superiores de aprender de todos sus miembros, facilitándoles los tiempos, espacios y ambientes adecuados para hacer explícitos los modos tradicionales de pensar y de actuar. Su atmósfera de trabajo se caracteriza por un grado bajo de jerarquización y especialización en sus funciones; por una actitud favorable al diálogo, al intercambio de ideas y a la experimentación por una marcada preferencia por el trabajo en equipo; y por un nuevo tipo de liderazgo.

### El papel de la gestión

La responsabilidad de convertir las organizaciones colombianas en unas que aprenden recae sobre su líder y sus administradores, quienes tienen a su alcance una tecnología de gestión, la cual ha evolucionado considerablemente en los últimos años como resultado de las contribuciones de las ciencias sociales y humanas y otros saberes.

Debemos emprender una campaña nacional para transformarlas pues ello es requisito indispensable, para que la creciente generación de conocimientos científicos y tecnológicos, la nueva educación y el verdadero desarrollo, se hagan realidad.

En la nueva Colombia de organizaciones que aprenden, éstas se inspiran en una concepción del ser humano que reconoce y utiliza el pleno potencial de sus capacidades y habilidades; respetan su libertad, su individualidad y su unidad, entienden que es responsable y productivo porque necesita dar sentido a su vida a través de su trabajo y de su afiliación a una comunidad y a un grupo cuyas metas y actuaciones están inspiradas por una misión trascendente y por unos valores y modelos mentales compartidos.

Las nuevas organizaciones son guiadas por las necesidades de quienes requieren sus productos o servicios, las cuales tratan de satisfacer oportuna y eficientemente, utilizando para ello los recursos escasos que están, a su disposición y cuidando el impacto que sus actuaciones tengan sobre el medio ambiente y la sociedad.



El trabajo se organiza de una manera más democrática, y participativa y las responsabilidades por la realización de las tareas son más compartidas se trabaja en grupos o equipos que se dirigen y se controlan a si mismos, y se minimizan los controles externos se atenúa la separación usual entre las funciones especializadas las tareas se ordenan y se centran alrededor de los procesos más amplios que demandan habilidades y conocimientos variados.

Cambian algunos de los conceptos tradicionales, como por ejemplo el de calidad, el cual adquiere una connotación más rica y comprehensiva para significar la completa satisfacción de las necesidades y expectativas de los receptores de los bienes y servicios ofrecidas. Se minimiza el énfasis en el concepto de control e inspección al final de los procesos, para dar prioridad a la previsión y prevención de sus fallas. Se privilegian la planeación y la programación a largo plazo sobre la inmediatez de los resultados se concentra más la atención sobre los medios que sobre los fines buscados se disminuye el costo social del desperdicio, no sólo para sus usuarios directos sino para las comunidades alejadas y las generaciones futuras.

La comunicación entre todas las personas de los diferentes niveles jerárquicos tiende a ser más abierta, frecuente y libre de temores y la información se obtiene para el uso de todos los que la necesitan. Se educa intensamente para la comprensión y asimilación de los principios y valores que inspiran y orientan el quehacer cotidiano, se forma a las personas para que aprendan a trabajar explorar y experimentar en equipo, y se estimulan las capacidades para el diálogo, la reflexión y el pensamiento sistémico y para la percepción de lo que ocurre en el entorno.

Los líderes de las nuevas organizaciones se convierten en forjadores de una cultura, organizacional favorable al cambio y en guías, educadores y facilitadores del trabajo de su gente. Formulan y encarnan los principios y valores que inspiran la misión y el logro de una visión compartida, para lo cual concitan el entusiasmo, aun las competencias de todos sus colaboradores, facilitan la participación de todos y delegan las responsabilidades a lo largo y ancho de toda la organización.

Esta concepción de la organización, es el resultado de una reconceptualización de las ideas tradicionales sobre las organizaciones, y cuya esencia es la búsqueda de un cambio de mentalidad ó de modo de pensar y de ver y de relacionarse con la realidad.

### Gestión, aprendizaje y competitividad

El mundo al que nos estamos integrando es una realidad compleja caracterizada por el cambio permanente y la tendencia creciente a la globalización. En este contexto las ventajas comparativas basadas en la mano de obra barata y en la abundancia de materias primas, han tendido



a perder buena parte de su importancia para garantizar el avance de una sociedad y el bienestar de sus ciudadanos. Por el contrario, ahora parecen ser más importantes las ventajas adquiridas, dinámicas o competitivas derivadas del conocimiento aplicado de la calidad de la fuerza laboral, de la flexibilidad de los procesos de producción de bienes y servicios de la integración de las organizaciones y las sociedades a redes mundiales de intercambio y de la diferenciación de la producción para atender segmentos de un mercado mucho más educado y exigente. La definición misma de competitividad se ha modificado para significar la capacidad para seguir participando en el cambiante juego global tomando en cuenta las competencias de los actores y sus habilidades para la cooperación en escenarios cada vez más exigentes.

En estas circunstancias, la capacidad de nuestras organizaciones para generar niveles crecientes de bienestar a sus miembros descansa en la posibilidad de agregar valor a la corriente de bienes y servicios producidos, mediante el conocimiento científico y tecnológico y el mejoramiento de la capacidad de gestión.

La combinación de estos dos factores, conocimiento y tecnología de gestión, es la llave maestra para que nuestras organizaciones empresariales puedan ingresar, con posibilidades de éxito, a los mercados mundiales: Aún aquellos productos basados en ventajas comparativas tradicionales deben buscar, en la diferenciación de sus productos y en la flexibilidad de sus procesos de producción y comercialización, las posibilidades de mayor competitividad. En la medida en que lo logren, las organizaciones empresariales generarán una fuente continuada de riqueza que en el bienestar y la calidad de vida de los colombianos darán a Colombia la posibilidad de salir de su aislamiento y participar en los intercambios globales.

Se puede concluir que, en última instancia, la verdadera ventaja competitiva sostenible que *Colombia*, debe buscar *con* todo empeño es la de que todos individuos y organizaciones, aprendamos a aprender aprendamos a vivir en paz con nosotros mismos y con la naturaleza, a desarrollar todo nuestro potencial humano, y a crear participativa y colectivamente.

Las organizaciones en donde se ubican los procesos educativos escolares son apenas algunas de las muchas en donde ocurre educación. De alguna manera, en toda organización ocurre algún tipo de educación, así no esté dando cursos de capacitación a sus miembros. Aprender en esa forma creativa y auto transformadora es una actividad placentera por sí misma socialmente útil y personalmente enriquecedora. Pasemos, pues a analizar la problemática educativa del país y a precisar algunas tendencias que se perfilan en el campo nacional e internacional.

# La reforma del sector educativo:

## Nuevo esquema administrativo

Vladimir Rincón Cabrera \*

Asesor del Ministerio de educación nacional



*"Con la sanción de la Ley General, de Educación recibe la nación las herramientas que les permitirá a las futuras generaciones de colombianos contar con un sistema educativo más dinámico, autocrítico y competitivo"*  
(Señor presidente de la República, César Gaviria. Trujillo. Acto de sanción, de la Ley General de Educación).

## 1. Marco de análisis

Quiero presentar algunos comentarios personales sobre el esquema administrativo tal como se establece en la Ley General de Educación, considerada como instrumento o parte integrante de una reforma del sector educativo en Colombia. Pero soy consciente que el esquema administrativo del sector educativo está determinado en temas fundamentales en la Ley 60/93.

En primer lugar, una reforma no es una ley. Las normas se dan para establecer las reglas de juego, pero la reforma, además del cambio en la normatividad; implica un cambio de esquemas, un cambio en técnicas pedagógicas, un cambio de mentalidad en los agentes involucrados en el proceso, diría que inclusive, un cambio de convicciones.

En segundo lugar, la Ley General de Educación es resultado de un proceso democrático, en un momento en el cual todos estamos aprendiendo a participar. La propuesta inicial es muy diferente al texto finalmente aprobado; algunos temas fueron mejorados, unos fueron empeorados, otros

\* Este artículo es escrito por una gentil invitación de la revista Educación y Cultura, con el fin de contribuir a la difusión y compromiso con una reforma del sector educativo; las opiniones son de exclu-

fueron insertadas con el concepto general. En proceso de participación entraron en juego muchos intereses del resultado final muestra que se paso un gran espacio por solitarios compatibles, aunque detenidamente muchos de ellos lo fueran. En el texto re- salta que fueron incluidos algunos aspectos que el sabor simplemente quiso "legalizarlo existente y de moda", de haber querido defender intereses creados en la situación y no abrir perspectivas para orientar el desarrollo de la educación, considero que es preferible un texto perfeccionar pero sin la posibilidad de participación.

En tercer lugar, se debe buscar educación para el desarrollo de persona, de la sociedad y para desarrollo económico; lo cual implica superar la concepción de educación como respuesta a la demanda por mano de obra calificada, así sea en diferentes lados. En el texto queda la sensación de que se sigue con la concepción de una educación para satisfacer las necesidades del país para dar respuesta a sus necesidades de internacionalización.

En cuarto lugar, la Ley General de Educación comprende tres grandes temas: el esquema pedagógico, el financiero y el



administrativo. Debo comentar en este espacio algunos aspectos del esquema administrativo.

## 2. Nuevo esquema general.

**S**e establece un esquema administrativo en el cual los niveles políticos tengan fun-

ciones definidas, específicas y correlacionadas.

### *Nivel nacional*

Al Congreso de la República le corresponde legislar en materia, educativa; el mandato constitucional quiere corregir la proliferación de normas emanadas por los gobiernos de turno. Al Ejecutivo como es propio de su concepción constitucional a través del Ministerio de Educación, le corresponde ser el gestor del desarrollo del sector. En buena hora se establece liberar al ministerio de toda labor administrativa para convertirlo en un ente que planifica el desarrollo educativo y señala el camino para la permanente creación pedagógica. Un ministerio que fije políticas y planes para la educación,

que reglamente la actividad del sector, que fije parámetros técnicos y que evalúe toda la actividad del sector (como debe entenderse la verdadera inspección y vigilancia) (Art. 148 LGE). Es un cambio que debe ser entendido en toda su dimensión para no seguir cometiendo los mismos errores con un ropaje nuevo.

En el mismo nivel nacional subsiste la Junta Nacional de Escalafón (Art.120 LGE), como un compromiso adquirido y que se



establece en el Estatuto Docente; pero debe tener una orientación acorde con la concepción de un mejoramiento de la calidad de los docentes. Y aparece la Junta Nacional de Educación —JUNE (Art. 155 LGE) "para la planeación y diseño de las políticas educativas del Estado".

Finalmente, en el nivel nacional se crea el representante del ministro de Educación Nacional ante cada uno de los departamentos y ante el Distrito Capital. No es un nuevo nombre para el anterior delegado ante el Fondo Educativo Regional -FER; es un nuevo delegado ante el sector con el papel fundamental de servir de enlace entre el nivel nacional y el nivel departamental y distrital para la ejecución de las políticas educativas.

#### *Nivel departamental*

Se establece una estructura análoga a la determinada para el nivel nacional. La Asamblea debe regular la educación dentro de su jurisdicción, con base en lo establecido en la Ley General de Educación y en la Ley 60/93 (Art. 147 LCE) y se sobreentiende que dentro de la legislación emanada del Congreso. El gobernadores la autoridad ejecutiva. La Secretaría de Educación es el ente técnico para el sector educativo en su jurisdicción. La Junta Departamental o Distrital de Educación es el instrumento de control comunitario. La Oficina Seccional de Escalafón junto con la junta Seccional de Escalafón, es un ente de carácter disciplinario. El FER subsiste como caja pagadora para el sector, pero adscrito al departamento.

Lo fundamental es la determinación de establecer en el nivel departamental o del Distrito Capital la función de administrar la educación. Esto requiere una or-

El éxito o fracaso del nuevo esquema administrativo está en el reto que se le plantea a la Secretaría de Educación Departamental. No se trata de simple transferencia de funciones o de simple delegación de poderes, se establece que sea la secretaría el nuevo eje administrativo del sector. La nación, en cabeza del Ministerio de Educación, es rectora de la educación con el requisito indispensable de contar con secretarías que, en el nivel departamental administren

ganización fuerte, dinámica y eficiente en cada departamento. En algún momento del proceso se pensó en proponer el desmonte de las desprestigiadas secretarías de educación, para darle paso a la conformación de un ente nuevo que recogiera la nueva concepción de sus funciones. Pero, se optó por establecer una reestructuración a fondo de las secretarías existentes, por considerar que esta opción tiene una mayor viabilidad política.

#### *Nivel municipal*

Se mantiene la analogía con los niveles anteriores. El Concejo regula la educación dentro de su jurisdicción, con los parámetros fijados normativamente por la nación y por el departamento. El alcalde es la autoridad ejecutora dentro de su jurisdicción. La Secretaría de Educación (donde la

haya) debe ser el ente técnico para el sector.

Se manden el jefe de núcleo como ente administrativo para la educación. Es una figura cuestionada y que pertenece a un modelo de administración descentralizada, el cual no necesariamente es exitoso. Se debería haber dejado abierto el espacio para modelos administrativos acordes con las líneas características de cada región. La nuclearización en mi opinión, anquilosa al municipio. Pero imagino las presiones para mantener la figura.

#### *Nivel de institución educativa*

Se establece el nivel institucional dentro de la pirámide administrativa del sector. El rector debe ser el gerente de la institución educativa, con todo lo que esto implica frente a los docentes, administrativos y planta física.

Es un punto positivo el contar con instituciones que desarrollen todo el ciclo básico de la educación, incluido el preescolar (Art. 148 LCE), pero no es claro el dejar la vigencia de instituciones o establecimiento, que sólo ofrezcan educación media (Art. 34 LGE). No queda claro el objeto de transcribir el artículo 16 de la Ley 30/92 como artículo 35 de la Ley 115/94, sobre todo para clasificar como niveles de la educación superior las clases de instituciones. En este contexto institucional se enmarca la decisión de establecer programas de educación no formal para validar los niveles y grados propios de la educación formal (Art. 38 LGE), establecer la educación no formal como soporte para el pago del subsidio familiar (Art. 39 LGE) determinar el certificado de aptitud ocupacional en la educación no formal (Art. 42) y determinar que el

tiempo de servicio docente en los Centros de Educación de Adultos sea válido para ascenso en el escalafón (Art. 42, parág.).

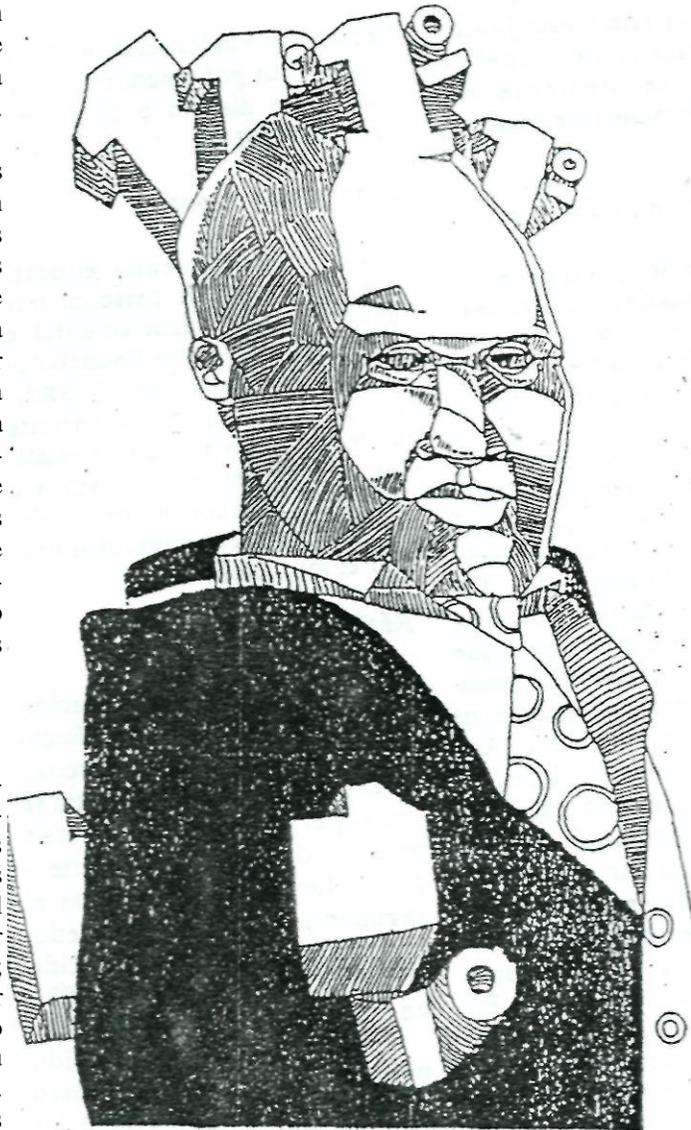
Colombia es uno de los países en el mundo que cuenta con el más bajo número de horas efectivo de clase real. Es importante el es-fuerzo que se estable-ce para corregir esta situación, se comienza por determinar una sola jornada diurna y se deja amplitud para la organización de calendarios. Se requiere reglamentar que las jornadas sean efectivas y se trate de horas de clase, ya que disculpas siempre las ha habido para diluir el trabajo en las aulas.

### 3. Comentarios

El esquema administrativo, resumido a grandes trazos en los párrafos anteriores, es una respuesta al comportamiento del sector durante los últimos años; tiene como objetivo la mayor eficiencia y toma como instrumento básico para su logro la descentralización. Además, el esquema es adecuado dentro de los parámetros y políticas que rigen para todo el país, aunque tenga mayor énfasis en los subsectores de salud y educación.

#### *Dónde están los nexos*

Me atrevo a afirmar que el éxito o fracaso del nuevo esquema administrativo está en el reto que se le plantea a la Secretaría de



Educación Departamental. No se trata de simple transferencia de funciones o de simple delegación de poderes; se establece que sea la secretaría el nuevo eje administrativo del sector. La nación, en cabeza del Ministerio de Educación, es rectora de la educación con el requisito indispensable de contar con secretarías que, en el nivel departamental, administren. Pero el problema fundamental del esquema, considero, está en la falta de claridad de los vínculos administrativos entre los diferentes niveles. Existen los nexos de la planeación, del flujo de recursos

financieros y del flujo de información. Pero, desde el punto de vista jerárquico y de la administración, no se sabe si la Secretaría de Educación tiene algo que ver con el Ministerio del ramo, entre los municipios y las secretarías departamentales.

#### *Junta Nacional y Ministerio.*

La Nacional de Educación hace analogía con las juntas Departamentales y Municipales de Educación tal vez por esta razón se busco darle una salida técnica a una propuesta descabellada. Esta Junta debe ser integrada por sabios de la educación, quienes serán designados por el Presidente durante un período de cuatro años prorrogables y percibirán el honorario que determine el reglamento, ha de contar esta junta con tres secretarías técnicas de carácter permanente: para la educación formal, para la no formal y para la informal; los secretarios tendrán la remuneración que les fije el gobierno nacional; el Ministerio de Educación Nacional proveerá los recursos humanos, físicos y económicos que demande el funcionamiento de estas secretarías.

En la misma ley se establece que el Ministerio de Educación Nacional debe constituirse en el soporte, técnico de las políticas, planes, proyectos y reglamentos para el sector educativo. No se ve



claro el nexo entre esta Junta y sus secretarías con el papel del Ministerio, se presiente más como un elemento de conflicto funcional.

#### *Administración de docentes*

La nominación, y en general la administración de personal, se establece en cabeza de los gobernadores y de los alcaldes (Art. 105 LGE), dentro de la planta aprobada para cada entidad regional (Art. 105 LGE). El nombramiento se debe hacer, previo concurso convocado por los departamentos o distritos; los concursos serán realizados por el ICFES (Art. 105 LCE). Se da un plazo de dos años, prorrogable por dos más, para que los bachilleres, actualmente nombrados llenen los requisitos para su incorporación al escalafón (Art. 105, parágrafo primero, LGE).

Los educadores son catalogados como servidores públicos de régimen especial (Art., 105. LCE). Pero los alcaldes, pueden nombrar educadores con cargo a los recursos propios del municipio (Art. 106, parágrafo, LCE). En este juego, mientras los educadores tienen el carácter de servidores públicos de régimen especial, según la Ley General de Educación, deben de ser del orden departamental, distrital o municipal (Art.6 LTRC).

En este contexto, se establece una solución para los "maestros por contrato" o temporales. "A los actualmente vinculados por contrato, se les seguirá contratando sucesivamente hasta cuando puedan ser vinculados con nombramiento dentro de la planta respectiva" (Art. 105, parágrafo tercero, LCE); pero ya se sabe que no se pueden nombrar sino dentro de las plantas aprobadas y con los requisitos legales.

Se establece el concurso para el nombramiento de directivos do-

centes, los cuales serán nombrados por los gobernadores, los alcaldes de distrito o municipio (Art. 127 LGE)

#### *Plantas de personal*

Los establecimientos educativos y la planta de personal tendrán carácter departamental o distrital cuando son financiados con situado fiscal (Art. 6 LTRC). Las plantas del personal docente de los servicios educativos estatales a cargo del situado fiscal y a cargo de los recursos propios del municipio serán administrados por el municipio.

#### *Régimen especial*

La Ley General de Educación plantea una aclaración significativa al determinar que el ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la Ley General, mientras el régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en la Ley 91/89, en la Ley 60/93 y en la Ley General (Art. 115 LGE). Pero un análisis más detenido permite aclarar que el verdadero régimen administrativo para los docentes y para las instituciones educativas está determinado en la Ley 60 de 1993, "por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la

Constitución Política y se dictan otras disposiciones", más reconocida como la ley de transferencia de recursos y competencias.

Concluyo renovando la aclaración inicial, no es completo un análisis del esquema administrativo del sector educativo solamente a partir de la Ley General de Educación. Queda faltando un com-

ponente muy influyente que es el contenido de la Ley 60/93.

Sólo me he detenido a resaltar algunos puntos del nuevo esquema administrativo. Seguramente habrá quién considere que se han quedado puntos por fuerza es perfectamente válido, entre otras cosas, porque es muy difícil trazar una línea de separación entre lo administrativo y todo lo demás.

Pero hay algo mucho más importante: quienes estamos ante este reto tenemos la responsabilidad de renovar todos los días el proceso educativo, más allá de los esquemas y de los modelos. El esfuerzo que se ha hecho por dotar al sector educativo de un esquema administrativo renovado es muy valioso y tiene puntos muy positivos. No podemos quedarnos con la disculpa de no aplicarlo porque no estamos de acuerdo con el. Ojala entre todos algún día, podamos jalonar la administración que nos permita una educación del nivel que todos anhelamos.



## 6

# **Un caso practico acerca de los procesos de descentralización de la administración educativa; El análisis de casos de administración; Evaluación de la Educación Primaria; El ministerio presenta una primaria de ensueño; Ni publica, ni privada, el éxito depende del ámbito familiar**

Material entregado por, Frances Pedro,  
Catedrático Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España



## **Esto se hunde**

### **Un caso práctico acerca de los procesos de descentralización de la administración educativa**

#### **Barataría se moderniza**

Barataría no siempre fue el plácido remanso democrático que es hoy. Quince años atrás una terrible dictadura militar dio paso, de forma progresiva, lenta y controlada, a un régimen democrático que, con el tiempo y siempre bajo la vigilancia de los militares, se ha ido desarrollando y consolidando gracias en buena medida a los préstamos internacionales y a la buena marcha de la economía barataría, sobre todo en el sector turístico. Las playas baratarías no tienen parangón en ningún otro país de la región y las infraestructuras y atractivos existentes convierten Barataría en poco menos que un pequeño paraíso.

La administración, en general, siempre fue en Barataría de carácter fuertemente centralizado. Gracias a la centralización consiguió el país auspiciar el proceso de unidad nacional cuando la lucha por la independencia y mantener, aún hoy, este sentido colectivo y ese particular orgullo nacional que caracteriza a los baratarios. Pero hoy esta tradición de centralización está en crisis y tampoco la reforma a favor de la descentralización parece ser una buena salida a los problemas de modernización del aparato administrativo. Eso piensa, por lo menos, el actual Ministro de Educación, Don Carlos de Bustamante, de vuelta para su casa desde el debate que se acaba de celebrar en la Asamblea Nacional.

#### **¡Viva el Ministro Don Rubén!**

En la administración educativa también tradicionalmente se consolidó un modelo centralizado que nunca tuvo ningún tipo de contestación. Se acostumbra a recordar la famosa frase del primer ministro baratarío de instrucción pública, pronunciada allá por 1830, como imagen de las bondades de la administración educativa centralizada: "Si hoy es Martes y son las diez de la mañana, dijo Don Rubén Máximo Azcoitia, todos los niños baratarios de tercer grado están abriendo el libro de geografía por la página 23". Don Rubén quiso significar con ello que en



cualquier rincón del país por remoto que fuera, todos los niños, sin excepción, estaban escolarizados, tenían el mismo libro pagado por el Estado, vestían un mismo uniforme azul, contaban con un maestro que era funcionario del Estado y que había sido reclutado de forma justa, y este maestro con unas instrucciones precisas de qué hacer cada día, a cada hora. En definitiva, una centralización que era una estrategia para la uniformidad de la provisión educativa.

Los sociólogos marxistas contemporáneos, siempre desde el exilio por causa de la dictadura militar, vieron en el pensamiento de Don Rubén un marxismo *avant la lettre*, precursor de las más modernas teorías: se trataba, en suma, de hacer realidad la vieja aspiración de la igualdad de oportunidades en educación gracias a una provisión uniforme, idéntica para todos, que no generara diferencias. De hecho, debe recordarse que hay una plazuela en Moscú en la que figura un pequeño monumento en honor de Don Rubén Máximo Azcoitia, levantado en tiempos de Lenin, arrancado por Stalin, y repuesto de nuevo recientemente por gentileza de McDonalds-Rusia, cuyo gerente es hijo de un emigrante baratarío a los Estados Unidos que hizo fortuna como camarero. En definitiva, Barataría contó con una administración centralizada que era la envidia de toda América por su eficiencia... hasta la llegada en 1969 del régimen militar.

¡Que viva por siempre Don Rubén!

Los militares fueron, a lo largo de más de treinta años, absolutamente partidarios de mantener la administración educativa centralizada. Pero sus razones poco tenían que ver con el socialismo utópico y un tanto ingenuo de Don Rubén. Para los militares, las virtudes de la administración educativa centralizada tenían mucho más que ver con el control ideológico de la educación.

Una de las operaciones militares que más se recuerda todavía fue la llamada "caravana educativa": un grupo de cuarenta militares, debidamente equipados, que a lo largo de nueve meses recorrieron el país para depurar a los maestros de escuela no afectos al régimen. Sencillamente, de la noche a la mañana, desaparecían y, en su lugar, a los pocos días, aparecía un nuevo maestro, generalmente un soldado que sabía leer y escribir y que incluso impartía clase con el uniforme puesto. Los libros de texto fueron, bajo la dictadura militar, objeto de una censura estricta y sólo se utilizaban, bajo pena de muerte, aquellos libros autorizados por



el Ministerio de Educación. El Ministro, General brigadier Alonso Castañal, se jactaba en 1979 de poder decir: "No se enseña en las escuelas baratarías nada que yo no sepa". Aparecieron grafitis en las calles que decían: "Que alguien le pague unas clases al general, a ver si aumenta el nivel del país".

### **¡Muera Don Rubén!**

Pero el romance entre la dictadura militar y la herencia recibida de Don Rubén se empezó a resquebrajar a partir de 1979. La crisis económica que por entonces se hizo más visible en Barataría aconsejaba atajar los gastos sociales del gobierno militar y, en la medida de lo posible, buscar fórmulas alternativas a la financiación pública de servicios como la sanidad o la educación. Algunos organismos internacionales, entre ellos el Banco Global, vieron en esto una oportunidad para ensayar mecanismos más eficientes de administración, gobierno y financiación de la educación y conseguir impulsar una reforma que descentralizara las estructuras de administración educativa, reduciendo los costes y aumentando la eficiencia del sistema escolar.

### **La reforma Castañal**

Así, en 1983, bajo el impulso del régimen militar y del General Castañal, se inició la reforma de la administración educativa que tenía que llevar al país en el año 2001 a un nuevo modelo de administración descentralizada, bajo el lema "Escuela descentralizada, escuela de calidad". La propuesta del Banco Global se sintetizaba en los siguientes puntos:

1. Las familias podrían escoger cualquier centro público o privado a lo largo de todo el país, sin ninguna restricción.
2. Financiación pública de todos los centros, sin excepción, a partir del número de alumnos que consigan atraer, bajo el lema "a mayor calidad, mayor financiación". Este punto pretendía favorecer la competencia de centros y permitía que también los centros privados optaran, sin ninguna restricción a la financiación pública. Además, el gobierno se comprometía a no financiar aquellos centros escolares que no consiguieran llenar sus aulas en un 75 %.



3. Transferencia a las municipalidades de la gestión de los centros educativos públicos. Las municipalidades podrían añadir cuantos recursos adicionales desearan a la financiación de la educación -o reducirlos, si lo estimaran apropiado. Actuando como empleadoras de los docentes, podrían establecer sus propias escalas salariales y, por consiguiente, los maestros cobrarían mucho más en unas municipalidades que en otras.
4. El Gobierno central de la nación mantendría el control sobre el curriculum a impartir y generaría sus propios mecanismos de evaluación de la calidad, a partir de exámenes realizados a los alumnos de 7, 11, 14 y 16 años de edad en todos los centros. Cada centro podría establecer su propio proyecto educativo, entendido como la forma en que va a conseguir los objetivos previstos en el curriculum nacional.
5. Los resultados de estos exámenes serían hechos públicos para cada centro y edad, de forma que las familias pudieran juzgar la calidad relativa de cada escuela con relación a la media nacional.

### **¡Esto se hunde!**

En 1985, justo en el año en que se inició el proceso de democratización del país, el sistema reformado se había implantado ya en un 30% del territorio nacional y continuaba su lento avance. En 1990 se publicaron los primeros resultados de los exámenes combinados de matemáticas y de lengua de los alumnos de 11 años de edad y el resultado fue, resumidamente, el siguiente:



Porcentaje de centros con puntuaciones	Centros urbanos municipales	Centros urbanos privados	Centros rurales
Superiores a la media nacional	15	29	5
Equivalentes a la media nacional	68	57	33
Inferiores a la media nacional	27	14	62
Total	100	100	100

**Tabla 1.** Porcentaje de centros escolares de cada categoría donde los alumnos de 11 años de edad obtienen puntuaciones en los tests combinados de matemáticas y de lengua, iguales, superiores o inferiores a la media nacional.

Los debates no se hicieron esperar. Los partidos políticos situados a la izquierda del arco parlamentario utilizaron estos datos para demostrar fehacientemente que la reforma había sido auspiciada por el gobierno militar con la finalidad de favorecer la educación de las élites del país tanto a través de las escuelas privadas como de las municipales de los territorios donde vive la gente de dinero. Como dijo el diputado Cortés Santigüesa, del Partido Revolucionario del Pueblo (PRP) en la Asamblea Nacional: "Señores del gobierno, ¡esto se hunde! Ustedes no son más que los aliados de la oligarquía y los herederos de Castañal. ¡Que vuelva el espíritu de Don Rubén!". El diputado Cortés Santigüesa consiguió un amplio aplauso de todos los grupos de la oposición. El general Castañal, diputado vitalicio por el Partido de la Esperanza (PE), no pudo por menos que sonreír sarcásticamente bajo el bigote.

En su intervención en el turno de réplica, el Ministro de Educación, Don Carlos de Bustamante, del Partido de la Moderación (PM), de centro-derecha, actualmente en el gobierno desde el fin de la dictadura militar, organizó su defensa del sistema Castañal sobre los siguientes puntos: "Primero, no podemos volver atrás. Los signos de los tiempos apuntan a la descentralización como el mecanismo más eficaz, democrático y participativo de gestión. Segundo, los resultados son buenos; sin duda mejores que los que se obtenían bajo el sistema centralizado, que nos hacía más iguales pero no conseguía mejorar la calidad. Ahora lo estamos consiguiendo. Es cierto que debemos incrementar la calidad y los niveles de la provisión de la educación en el sector rural, pero el gobierno piensa financiar a las 100



mejores escuelas rurales con fondos de compensación directa, consiguiendo así mejorar su calidad."

### **¡Qué cruz!**

En el trayecto de vuelta a su casa desde la Asamblea Nacional, Don Carlos de Bustamante recapitula sobre la disyuntiva que se le ofrece. El es más consciente que nadie de las insuficiencias de la reforma en curso. Podría escribir un libro acerca de ellas. Pero sabe que sería políticamente muy difícil volver atrás. Piensa en la paradoja de la descentralización: los defectos de la administración centralizada exigen una reforma descentralizadora, pero los desmanes que causa la descentralización, piden a gritos que se recentralice. "Dios, pensó el ministro, ¡qué cruz! ¿Qué sería lo mejor: volver atrás o quedarnos donde estamos?"



### **Cuestiones:**

1. Sintetizar brevemente el problema: ¿qué está sucediendo y por qué?
2. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del sistema centralizado? ¿A quién beneficiaba bajo el gobierno de Don Rubén? ¿Y bajo el régimen militar?
3. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del sistema descentralizado? ¿A quién beneficiaba bajo el gobierno militar? ¿Y en las actuales circunstancias?
4. En suma, ¿qué modelo de administración es mejor hoy para Barataría? ¿Es extensible a cualquier país, bajo cualquier circunstancia?



## EL ANÁLISIS DE CASOS DE ADMINISTRACIÓN

A partir del desarrollo de esta tarea se espera contribuir a la elaboración de una "narrativa" de casos de administración con la finalidad de sistematizar la experiencia acumulada por los administradores educativos de Iberoamérica y difundir conocimientos y saberes sobre los procesos de cambio de los sistemas educativos.

Para ello, los participantes deberán:

*Analizar casos de la práctica administrativa considerados de alta significación y relevancia en el desempeño laboral.*

### El abordaje de los casos de administración:

El propósito es analizar las prácticas y propiciar la reflexión sobre el hacer. En este sentido, el estudio constituye un "pensar sobre los modos de pensar" la actividad cotidiana, ya que el caso seleccionado (problema / resolución de problema de gestión) permite la descripción de una actividad valorada como eficaz y/o los métodos de resolución de problemas puestos en juego en una situación determinada.

Se parte de la premisa de que en **la práctica se** producen y reproducen un conjunto de conocimientos y valores, **a la vez que se presentan** un conjunto de factores (internos y externos) que posibilitan o restringen los ámbitos de libertad de los administradores. En este contexto, se trata de visualizar **cuál** es el papel y de qué modo actúan (en la práctica laboral) factores tales como:

Las variables macro y contextuales.

Los modos de organización del sistema educativo.

La historia y las tradiciones que forman parte de la cultura organizacional.

La experiencia individual y colectiva acumulada por los administradores educativos.



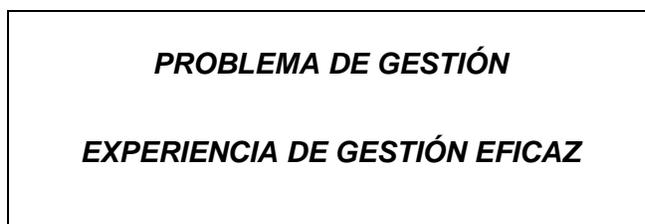
Las imágenes, las ideas y los mitos (sociales, institucionales e individuales) sobre la administración eficaz.

Las teorías y los conocimientos construidos a lo largo de la práctica laboral y a través de diversas modalidades de formación.

### **El análisis de los casos:**

El caso puede concebirse como una situación práctica que se asemeja a un escenario de múltiples componentes y en el que actúan diversos factores externos. La mayoría de estos componentes y factores no puede modificarse a través de una intervención directa e inmediata.

#### **A. El caso:**



=> El problema es entendido como una construcción social de la apreciación de la realidad que dista de lo deseado, por lo tanto producto de una evaluación. Está constituido por los significados que un actor individual o social da a hechos, situaciones, circunstancias y es atravesado por valoraciones, percepciones, concepciones éticas, roles, responsabilidades.

=> El logro de una gestión eficaz resulta de la toma de decisión para dar respuesta a un problema de relevancia personal, histórica, organizacional o institucional

#### **A. Aspectos generales del problema:**

En el proceso de análisis del problema se considera la naturaleza del mismo, sus componentes, los factores intervinientes en el nivel en que se presenta y los factores externos que inciden en el mismo:

- Indicadores (cuantitativos o cualitativos) del problema
- Indicadores que se manifiestan y/o generan en el (propio) campo de actuación.
- Análisis y comparación de estos fenómenos y procesos con los que se presentan en otros niveles o áreas del sistema educativo. (Es decir: cómo se presenta el problema en mi ámbito laboral y cómo se manifiesta en otros niveles de gobierno y áreas del sistema).
- Indicadores de los factores que inciden o determinan la generación del problema. Categorización y sistematización de dichos factores.

#### **B. Análisis del problema**



Para la comprensión acabada de los problemas se hace necesario un análisis por niveles, para identificar los factores que operan, que lo alimentan, que lo anteceden, que lo obstaculizan y que determinarán los procedimientos y vías para su tratamiento.

#### a. Nivel Subjetivo

##### Caracterización personal

- Formación general y específica
- Saberes prácticos en el área del problema
- Imagen real de sí mismo e imagen ideal
- Imagen que se cree tienen los otros de uno
- Concepción del hombre
- Supuestos sobre el Estado y la educación
- Supuestos sobre las funciones públicas, sobre las funciones en su área
- Supuestos sobre el problema
- Papel asignado a las variables macro
- Creencias y mitos de los que participa
- Concepción del cambio, de la innovación y las formas de realizarlos
- Representación acerca de la relevancia y la eficacia en los modos de hacer y de resolver problemas
- Requerimientos del puesto de trabajo, ubicación en el sistema
- Percepción de la propia productividad
- Vinculación con el poder
- Capacidad de liderazgo
- Capacidad para modificar autónomamente (y necesidad de transgredir para ser eficaz)
- Cómo y cuánto incidió la descentralización en su práctica
- Ventajas y limitaciones en la práctica real

#### b. Nivel Microorganizacional

Análisis de las variables microorganizacionales asociadas al problema. Categorización y sistematización de dichos factores:

- Cultura organizativa
- Mitos y creencias del sector
- Modelos de organización
- Competencias del área
- Normas y regulaciones
- Disponibilidad de recursos humanos, materiales, financieros
- Modelo de toma de decisiones (Quiénes y cómo se toman)
- Capacidades técnicas del equipo
- Clima de relaciones sociales
- Nivel de participación (seudo participación)
- Tipo de liderazgo de la autoridad
- Formas históricas individuales de ejercer la autoridad, de participar, de toma de decisiones, de organizarse, de regularse, etc.
- Hábitos
- Condicionamientos externos e internos
- Espacio del conflicto
- Espacio y función de la evaluación en el sector
- Espacio para la innovación
- Vinculación con otros sectores



### c. Nivel macroorganizacional

Análisis de las variables institucionales asociadas al problema

- Régimen del Estado
- Marco jurídico institucional
- Factores políticos e ideológicos
- Modelo de formulación e implementación de políticas
- Factores culturales (especialmente de la cultura política)
- Factores económicos: PBI, porcentaje para el sector, recursos financieros
- Modelo organizacional del sistema educativo
- Factores de centralización / descentralización
- Factores de la realidad organizativa
- Comprensión histórica de la Institución : antecedentes, cambios y proyección
- Importancia del problema en relación a la agenda nacional, ministerial, territorial, local, etc.

### d. Nivel contextual

Identificación de variables macro y externas asociadas al problema.

- Factores culturales
- Factores históricos
- Factores socioeconómicos: estratificación social, equidad / inequidad
- Factores coyunturales
- Factores del entorno externo que constituyen amenazas y oportunidades para la consolidación o resolución de un problema.

### e. Análisis integral

El análisis de los diferentes aspectos del problema permitirá una visión más profunda y global del mismo, a partir del cual será posible responder

- ¿Sobre qué es el problema?
- ¿De quién es?
- ¿Quién/es comparten la visión del mismo?
- ¿En qué sentido es un problema legítimo?
- ¿Qué capacidad de incidir en el mismo se tiene?
- ¿Qué normas y prácticas lo determinan?
- ¿Con qué recursos se cuentan?
- ¿Quiénes quedarían incluidos y quiénes excluidos?
- ¿Cuál sería el costo?
- ¿Cuáles son los resultados esperables?
- ¿Qué factores alimentan el problema?
- ¿Cómo se construye la viabilidad (política, económica, organizativa, social)?
- ¿Es necesario actuar?
- ¿Qué consecuencias traería no actuar?
- ¿Se cuenta con información suficiente? ¿Qué información se necesita? ¿Dónde se la podría obtener?



### C. El análisis del caso de gestión eficaz

- Explicitar características deseadas para la realidad en la que se intervino
- Descripción de los resultados logrados
- Identificación de probables efectos a mediano plazo.
- Identificación de probables consecuencias no previstas.
- Identificación de oportunidades (factores externos) que coadyuvaron a la resolución del problema.
- Identificación de los niveles de adhesión, confrontación, intereses contrapuestos, indiferencia, que puede generar el proyecto en los grupos o contextos identificados.
- Caracterización de los recursos con que se contó
- Secuenciación de acciones realizadas

Caracterización del sujeto u actor que toma decisiones:

- Capacidad institucional del equipo que lideró la solución del problema: contexto inicial o situación de partida que caracterizó al grupo o ámbito en que se planteó la elaboración del proyecto, de acuerdo con: voluntad política, condiciones financieras, capacidad técnica, capacidad organizativa u operativa.
- Motivaciones, intencionalidades u objetivos.
- Conocimientos, metodologías y habilidades puestos en juego.

Las modalidades de resolución:

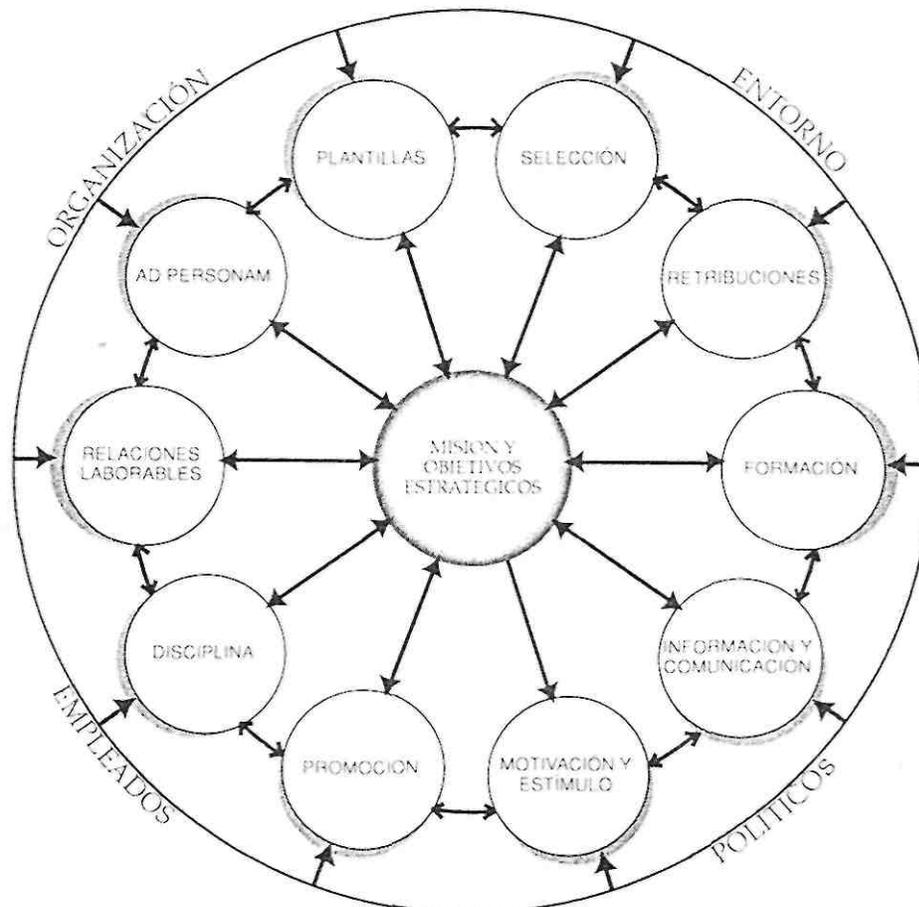
- Caracterizar las estrategias seleccionadas para resolver la situación problemática identificada en la formulación del proyecto: generales o focalizadas, sectoriales o intersectoriales, lineales o complementarias, otras.
- Explicitar las modalidades de toma de decisiones
- Identificación de los criterios que fundamentan las estrategias adoptadas; explicitar por qué se eligieron y qué otras alternativas se valoraron
- Describir los impactos o resultados previstos
- Identificación de las modalidades adoptadas para aprovechar las oportunidades y operar sobre las restricciones:
- Señalar cuáles otros criterios y estrategias hubieran sido deseables, pero no posibles

Justificación

Por qué la resolución del problema se visualiza como un caso de administración eficaz.

1. Política de plantillas. Puestos de trabajo.
2. Política de selección.
3. Política de formación y desarrollo.
4. Política de promoción y carreras. 5  
Política salarial.
6. Política de relaciones laborales.
7. Política disciplinaria.
8. Política de información y comunicación.
9. Política de motivación y estímulo.
10. Política *ad-personam* (evaluación del desempeño).

### ESQUEMA QUE REFLEJA LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS COMO UN MODELO DE SISTEMAS



Retroalimentación entre políticas y objetivos  
Desafíos e influencias externas



## ESCENARIO 1

\* CULTURA ORGANIZACIONAL: Evoluciona favorablemente. \*  
ELEMENTOS TÉCNICOS EN LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS: Evolución desfavorable.

Las personas que integran la organización se sienten fuertemente cohesionadas e identificadas con el logro de metas y con la calidad de los servicios que prestan. Todos quieren hacer lo mejor y tratan de ayudarse unos a otros. Pero lamentablemente, algunos funcionarios no reúnen las condiciones de formación y la capacidad para desempeñar las funciones que les han sido encomendadas. Pese a la buena voluntad, se cometen errores, los cuales se reconocen, pero no existe una fórmula institucional para tratar de corregirlos y mejorarlos.

Siempre hay buena disposición para mejorar, sin embargo las iniciativas se quedan en grupos de trabajo que intentan sacarlas adelante sin una clara política institucional al respecto. Han surgido líderes naturales que orientan y direccionan la calidad del trabajo y que dan las pautas de cómo debe hacerse. Se preocupan por definir su propio rol y por destacar las potencialidades de los demás funcionarios, asignándoles tareas o comprometiéndolos en proyectos.

Cuando un líder de estos se marcha o es trasladado, los grupos de trabajo tambalean y se pierde rumbo. Sin embargo, la fuerza de la cohesión trata de rescatar estos grupos "huérfanos" mientras aparece otro líder. La oficina de personal lleva las hojas de registro básicas, relaciona permisos, incapacidades, traslados, maneja nómina y al parecer cumple con lo básico. Si se le pregunta por algún proyecto de mejoramiento o desarrollo de personal menciona que ese no es su problema y que no tiene quién le ayude.

Los funcionarios de mayor iniciativa y creatividad se sienten desmotivados y con cansancio de ver como sus propuestas a veces no se tienen en cuenta y de ver como en la institución es igual trabajar que no trabajar. Total:

NO PASA NADA.



## ESCENARIO 2

\* **CULTURA ORGANIZACIONAL:** Evolucionan positivamente. \*  
**ELEMENTOS TÉCNICOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS:** Evolucionan positivamente.

*Esta es una organización agradable. Se mueve y se siente un clima de trabajo, una sensación de equipo y un aire de eficiencia y de confianza.*

*En el medio se reconoce que para entrar allí, se requiere más que una adhesión política o de amistad, tener las capacidades necesarias y estar con disposición a trabajar y mejorar continuamente.*

*Se han constituido equipos de trabajo, los cuales se direccionan desde ciertas instancias definidas alrededor de un proyecto institucional. Cuando un funcionario nuevo llega, se le orienta sobre lo que se espera de él y además, se le integra a las diversas actividades de mejoramiento y cualificación diseñadas para atender al desarrollo personal de los funcionarios y para responder con calidad al logro de las metas institucionales.*

*Se han desarrollado mecanismos de revisión de los manuales de funciones y de las descripciones de cargo. A partir de estas revisiones en las cuales han participado equipos internos se han propuesto reubicaciones, ajuste de tareas y de recursos tecnológicos, los cuales, si son aprobados, se evalúan permanentemente para lograr un ajuste sobre las necesidades cotidianas.*

*A todos los funcionarios se les ha tratado de informar sobre los planes y proyectos de la institución y de la unidad a la que pertenecen. Así mismo, ellos sienten que se les escucha y que oportunamente se aclaran expectativas sobre lo que es y lo que no es posible en la organización.*

*Los apoyos tecnológicos, aunque escasos, se utilizan de la mejor forma y existe una conciencia de tratar de hacer simple lo complejo, sin restarle importancia debida.*



*Los directores de unidad, coordinadores y jefes, más allá de la norma, tratan de estimular permanentemente a sus funcionarios, se reúnen con ellos, definen metas, revisan dificultades y aunque las condiciones salariales no son las mejores, la gente se siente estimulada y sienten que*

**DA GUSTO ESTAR ALLÍ.**



## ESCENARIO 3

\* *CULTURA ORGANIZACIONAL: Evolucionan negativamente. \*  
ELEMENTOS TÉCNICOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE  
RECURSOS HUMANOS: Evolucionan negativamente.*

*A pesar de las esperanzas de algunos funcionarios, cada día trabajar allí se siente más pesado. En la mañana, al llegar a la oficina, muchos funcionarios se dedican a todo aquello que se les ocurre en el periódico, hablan por teléfono, algunos hacen corrillo y critican las políticas del jefe, conspiran sobre los nuevos proyectos, dicen cosas como esta:*

*"Esperemos que le pase la fiebre y todo volverá a la normalidad. Todo jefe nuevo quiere lucirse a costa nuestra. Son deseos de aparecer, etc."*

*Los papeles se acumulan en los escritorios, la frase de moda es "vuelva después, ahora estoy ocupado". Los usuarios de los servicios esperan pacientemente, pues nunca saben que va a pasar con su solicitud*

*Tratan de agilizar sus trámites a través de terceras personas, amigos, recomendaciones. Saben que seguir el trámite establecido es morir en la batalla. Muchos funcionarios llevan años haciendo lo mismo cada día y ya no es hora de ponerlos a hacer algo distinto. Total, ya les llega la hora de la jubilación.*

*Los jefes van y vienen. Algunos funcionarios nuevos llegan con mucho ánimo, con ideas de mejoramiento, con soluciones con proyectos. Se encuentran con el "pero...", "para qué" "eso ya lo intentamos y no sirve"*

*Al poco tiempo se dan cuenta que allí da igual hacer que no hacer. La pasan mejor no haciendo nada más allá de lo que tradicionalmente su antecesor hacía.*

*Se ha invertido en tecnología. Algunos hacen uso de ella para sus asuntos personales, pero no se nota ningún interés por sistematizar procesos, simplificar procedimientos, ordenar la información y menos aún por evaluar las verdaderas necesidades de la institución y las carencias de formación de los funcionarios en los usos adecuados de las tecnologías.*



*Al que intenta liderar alguna idea, se le cuestiona y rechaza. Totales, mejor adaptarse y saber que se ingresa a trabajar a las ocho y se sale de allí a las cuatro.*

*Cualquiera ocupa cargos, siempre y cuando esté bien recomendado. No importa si sabe o no. Lo que se debe hacer ya está definido y no hay por qué inventar.*

## **TODO PODRÍA EMPEORAR**



## ESCENARIO 4

*CULTURA ORGANIZACIONAL: Evoluciona negativamente.  
ELEMENTOS TÉCNICOS DE LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE  
RECURSOS HUMANOS: Evoluciona positivamente,*

*Esta, por tradición ha sido una institución difícil. Existen grupos cerrados que no les gusta cambiar, manejan el poder de la información, presionan decisiones y en ellos se identifica una barrera casi infranqueable. Sin embargo, a pesar de ellos, cada día se invierte en tecnificar los procesos. Se ha logrado trabajar de forma seria en mejorar la selección y la inducción de los nuevos funcionarios. Los que van llegando reúnen cualidades y capacidades, pero se encuentran con una cultura cerrada y empeñada en mantener el estilo actual de la organización. Ellos la manejan bien. ¿Para que preocuparse por cambiar?*

*Se ve casi imposible generalizar una metodología de evaluación del desempeño. Se contrató una consultoría para que presentara un proyecto, el cual ya está en manos de la dirección, sin embargo en los mandos medios se asume que es muy difícil, por no decir imposible lograr su implementación, pues la gente está acostumbrada a que no se le pidan resultados. Muchos de los directivos preparados para un nuevo estilo organizacional piensan que con algunos de los funcionarios solamente queda la esperanza de un traslado o de la jubilación.*

*En algunas unidades se ha logrado el uso de nuevas tecnologías, el diseño de procedimientos simples y ágiles, pero no es el común de todas las dependencias. En algunas de ellas, a pesar de contar con el apoyo, se siguen haciendo las cosas igual, los funcionarios dicen que ya no es hora de aprender y que así lo han venido haciendo bien.*

*En el momento se está adelantando un plan de capacitación que atiende a las necesidades de la organización y que busca SENSIBILIZAR de alguna manera el cambio, actualizar en nuevas metodologías y desarrollar nuevas potencialidades en los funcionarios. Algunos van a "regañadientes" y salen de allí a hacer lo mismo de antes.*



*Otros, poco a poco han entrado tímidamente en buscar nuevas formas en su trabajo y proponer procedimientos. Se encuentran con barreras humanas que les impiden continuar. El espacio físico se ha tratado de adecuar a las nuevas exigencias, pero los antiguos empleados critican las nuevas oficinas dicen que se sienten vigilados y en espacios muy reducidos.*

**TODO LO ANTERIOR ERA MEJOR.**



## **TENDENCIAS DE CAMBIO EN LA GESTIÓN Y PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS.**

### **MAYOR DIVERSIDAD DE LA FUERZA DE TRABAJO**

- > Incremento de oferta de profesionales y mano de obra de la mujer.
- > Cambios en la edad de jubilación. Tendencia a elevarse o a flexibilizar planes de pensión.
- > Flexibilidad en las formas de contratación: tiempo parcial, modelos de contratos por honorarios profesionales, contratación de servicios globales, consultorías, entre otros.
- > Nuevos esquemas de formación de profesionales. Interdisciplinariedad en la formación y en planteamiento de perfiles.
- > Sobreoferta profesional.

### **BÚSQUEDA DE EQUILIBRIO ENTRE LAS RESPONSABILIDADES EN EL TRABAJO Y LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES.**

- > Incremento en el número de familias en las cuales trabajan ambos cónyuges.
- > Incremento de número de mujeres trabajadoras, madres de niños menores.
- > Nuevas respuestas de las organizaciones públicas, tales como horarios flexibles, programas de cuidado para niños y ancianos, creación de nuevas categorías de trabajadores.
- > Nuevos ámbitos y preocupaciones de la vigilancia sindical.

### **IMPACTO DE LOS NUEVOS MODELOS ECONÓMICOS Y LA BÚSQUEDA DE LA REDUCCIÓN DEL DEFICIT PUBLICO.**

- > Estudio de planta de personal (ó plantillas) y reducción de costos de personal.
- > Asumir la sobredimensión de los diseños organizacionales del estado
- > Propuestas de reducción de personal con los menores costos sociales y humanos.
  
- > Mayor investigación en políticas de motivación y en herramientas de fortalecimiento de la fuerza de trabajo.



- > **Búsqueda de mayor comprensión de los fenómenos globales.**
- > **Mayor presencia de organismos y asociaciones internacionales en los cuales se pone en común avances tecnológicos y de gestión hacia la modernización.**

#### **REDUCCIÓN DE PLANTAS DE PERSONAL A TRAVÉS DE MECANISMOS TALES COMO:**

- > **Congelación del reclutamiento externo.**
- > **Establecimiento de números tope de empleados por unidad.**
- > **Eliminación de vacantes y control de reingresos.**
- > **Favorecer jubilaciones anticipadas y por incapacidad laboral así como la negociación de bajas o bajas incentivadas de personal.**
- > **Despidos de personal al realizar reasignación de funciones o redistribución de tareas.**
- > **Cada vez mayor utilización de las evaluaciones de rendimiento del personal.**
- > **Búsqueda de modelos de formación y capacitación hacia la Polivalencia, de tal manera que se favorezca un mayor ámbito de competencias, lo cual a su vez permite movilidad funcional y movilidad geográfica**
- > **Flexibilidad en el tiempo de trabajo, de tal manera que puedan adecuarse a los flujos de trabajo: compensación de horas y días, turnos, trabajos de tiempo parcial.**
- > **Búsqueda de eficiencia, combatir el absentismo y ordenar las jornadas de trabajo.**
- > **Contratación de servicios y mano de obra en picos de trabajo; contrato por proyectos y contratación a término fijo.**
- > **Desarrollo de programas de reorientación profesional.**

#### **ENFASIS EN LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y PROSPECTIVA DE RECURSOS HUMANOS.**

- > **Establecimiento de objetivos básicos que fundamentan los proyectos.**
- > **Definición de los actos legislativos y administrativos.**
- > **Definición de responsabilidades.**
- > **Definición de planes de transición.**
- > **Generación de nuevos estilos de liderazgo más transformacional e implicado en el cambio.**



- > **Búsqueda de nuevos modelos de gestión y experimentación de los mismos.**
- > **Ser consientes de la necesidad de mantener el sistema actual en marcha**
- > **Ser consientes de los choques culturales en la Administración pública al buscar nuevos modelos de gestión de recursos humanos.**
- > **Conexión de la planificación estratégica de recursos humanos con la planificación estratégica de cada organización.**

#### **MAYOR CAPACITACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL EMPLEADO.**

- > **Tendencia a considerar al empleado parte fundamental de las decisiones,**
- > **La capacitación y participación genera empoderamiento.**
- > **Las razones éticas que promueven la participación y el desarrollo humano.**
- > **La participación incrementa la adquisición de responsabilidad y minimiza las posturas de resistencia al cambio.**
- > **Existe una alta relación entre participación, comunicación y desarrollo de la responsabilidad en grupos y mejor atención al cliente.**

#### **LAS TENDENCIAS DEL TRABAJO FUTURO**

- > **Implicaciones en la organización del sistema y en y en la descentralización y desconcentración de competencias.**
- > **Necesidad de conectar la formación universitaria con las necesidades de las organizaciones.**
- > **Análisis prospectivo de las nuevas habilidades requeridas.**
- > **Destinación presupuestal para la formación y capacitación, considerando este gasto como inversión.**
- > **Orientación diferente de los mecanismos de enganche y selección hacia personas creativas, con capacidad de razonamiento, capacidad para manejar información, capacidad para aprender y comunicarse.**
- > **Potenciación de habilidades directivas, en especial la capacidad para trabajar con otros, técnicas para la toma de**



- Decisiones, destrezas en comunicación, liderazgo innovador, capacidad negociadora.**
- > **Fijación y consolidación de valores de lo público y la consolidación de la formación de la ética pública.**
  - > **La consolidación de una auténtica teoría de la gestión pública con la consiguiente adaptación de las técnicas gerenciales privadas a las necesidades de lo público y su correspondiente enseñanza.**
  - > **Potenciación de formación en nuevas tecnologías orientadas a la calidad, análisis del entorno, y gestión del cambio cultural.**
  - > **Fomento de la Investigación como soporte de las decisiones.**
  - > **Análisis del impacto de la automatización de procesos y tecnología inteligente.**
  - > **Necesidad de crear nuevos puestos de trabajo en el área de recursos humanos**

#### **EL CRECIMIENTO DE EXPECTATIVAS DEL EMPLEADO SOBRE SUS CONDICIONES Y EL ENTORNO DEL TRABAJO.**

- > **Expectativas sobre calidad y seguridad en el trabajo.**
  - > **Desarrollo de una mayor conciencia de la seguridad y la salud laboral**
  - > **Incremento de gasto en salud, seguridad y ergonomía.**
  - > **Actividades sociales promocionadas por la organización.**
  - > **Enfoques de prevención de adicciones y programas de rehabilitación.**
  - > **Protección a las minusvalías físicas y emocionales.**
  - > **Sistemas rápidos y flexibles para que el empleado defienda los derechos en la organización.**

#### **CRECIMIENTO DE LAS EXPECTATIVAS DE LA SOCIEDAD CON RESPECTO AL SERVICIO PÚBLICO.**

- > **Se busca cambiar la imagen negativa de la administración.**
- > **Se refuerzan las políticas de reclutamiento de nuevos candidatos con perfiles adecuados y vocación de servicio.**
- > **Se articulan técnicas de selección a los perfiles del cargo, de tal manera que se seleccionen los más aptos.**
- > **Refuerzo de programas de socialización del personal, en busca de mejorar satisfacción, productividad y permanencia.**



- > **Se enfatiza en los valores que guían el servicio público.**
- > **Generación de normas que minimizan las posibilidades de corrupción, conflicto de intereses y abusos en los bienes públicos,**
- > **Elaboración de sistemas de protección a todos aquellos que denuncien fraude, corrupción, abuso, despilfarro.**
- > **Promoción de la ética pública y la actitud innovadora en el servicio,**
- > **Diseño e implementación de sistemas de evaluación del rendimiento, con enfoque participativo y que garanticen la mayor objetividad posible.**
- > **Vincular la evaluación del rendimiento a fines de retroalimentación, comunicación y desarrollo.**
- > **Creación de entornos de trabajo en el que los empleados se sientan protegidos contra la discriminación, el acoso, las represalias, las presiones políticas.**
- > **Creación de condiciones culturales y el clima de exigencia para que los empleados públicos respeten los derechos ciudadanos y les ofrezcan la mas alta calidad en el servicio.**
- > **Generar programas institucionales de mejora de la imagen de la administración pública, de tal manera que quienes trabajen en ella sientan que su organización es respetada y respetable.**

#### **ATENCIÓN CRECIENTE A LAS CONSIDERACIONES ETICAS EN EL SERVICIO PÚBLICO.**

- > **Se reafirma que cualquier decisión pública moralmente correcta es la promoción imparcial del bienestar humano.**
- > **La salud física y psicológica de los individuos es un importante bien que debe ser resguardado.**
- > **Conciencia de trabajar con recursos limitados.**
- > **Reenfoque de la administración centrada en el cliente y mayores exigencias de calidad.**
- > **Marcos de gestión delegativos y discrecionales.**
- > **Interrogantes acerca de la delegación y responsabilidad pública.**
- > **Contactos entre los sectores públicos y privados.**
- > **Aparece la figura de " trabajar en una vitrina".**



- > **Organismos de coordinación ética y vigilancia.**

### **IMPLICACIONES DIRECTAS DE ESTAS TENDENCIAS EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS.**

- > **Necesidad de promocionar el trabajo en equipo**
- > **Desarrollo de nuevos grupos de trabajo con mayor autonomía y nuevas formas de microestructuras organizativas,**
- > **Búsqueda de mecanismos para premiar y reconocer grupos de trabajo.**
- > **Estudio de rediseño de puestos de trabajo y enriquecimiento de tareas y responsabilidades.**
- > **Énfasis en la necesidad de permitir al empleado ver la identidad de su tarea en el marco de la organización y el significado de la misma.**
- > **Favorecer la rotación del funcionario, de tal manera que se favorezca la capacitación.**
- > **Fomento de la innovación y planteamiento de proyectos.**
- > **Favorecimiento de los sistemas de retroalimentación, de tal manera que el empleado pueda conocer el impacto de su esfuerzo a través de indicadores de rendimiento y evaluación, sin que estos tengan necesariamente efectos sobre la remuneración.**
- > **Desarrollo de programas internos de comunicación que transmitan la visión y planes globales de la organización.**
- > **Aplanamiento de las estructuras de la organización que así lo permitan.**



Razonar la veracidad o falsedad de las siguientes afirmaciones de acuerdo con su experiencia en el Departamento o Unidad en la que Vd. trabaja.

La Administración como organización.

A. Organización y funcionamiento de la Administración Pública.

1. El Estado es una organización prestadora de bienes y servicios a los ciudadanos lo que implica un cambio conceptual en relación con los objetivos y funciones tradicionalmente desarrolladas por las Administraciones Públicas.
2. En nuestras organizaciones públicas las decisiones se toman siempre de arriba a abajo, se concentran en los mandos superiores, porque la Administración está organizada jerárquicamente, por eso no tiene sentido un estilo de dirección participativa.
3. Los ciudadanos están insatisfechos con el funcionamiento de la Administración porque la burocracia es despilfarradora, inoperante e ineficaz. La burocracia es el poder que se ejerce en las ventanillas. La burocracia impone sus interpretaciones de las normas a los ciudadanos.

No es, pues, extraño que en nuestras sociedades la denominación de burocracia siempre tenga un sentido peyorativo.

4. En la Administración Pública no pueden aplicarse los conceptos empresariales de estrategia, eficacia, eficiencia, cliente, resultados, sistemas de gestión de calidad etc, porque la Administración no es una empresa privada. Se rige por principios y criterios distintos.

Además, las estrategias de cambio en las organizaciones públicas están condenadas al fracaso porque en la Administración no existe el reto de la competitividad ni el temor por la supervivencia. Los valores de lo público y de la gestión pública no son de carácter mercantil.

5. La actuación de la Administración debe encaminarse a regular, mediante procedimientos detallados y a través de prescripciones normativas,



cualquier actividad en la que interviene. Por ello, el gestor público debe comprometerse más con el proceso, con la aplicación y el cumplimiento de la norma, que con el resultado de su actuación.

## *II. La Administración y sus empleados.*

### B. Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública.

6. La inamovilidad de los funcionarios públicos es una garantía frente a los abusos y la arbitrariedad del poder político. Sin embargo, el carácter permanente e indefinido de la relación contractual del empleado público con la Administración convierte a los modelos de empleo público en sistemas rígidos incapaces de adaptarse a las necesidades de personal de la Administración.
7. En el modelo de empleo público de mi país existen mecanismos de planificación de las necesidades de personal. En el supuesto de que hubiese una unidad administrativa con problemas de déficit de personal o excedentario de recursos humanos, disponemos de instrumentos legales que permiten arreglar las necesidades o disfunciones detectadas.
8. En nuestro modelo de función o empleo público funcionan adecuadamente los principios de mérito y capacidad para la provisión de puestos de trabajo. También los sistemas de promoción y de carrera administrativa disponen de mecanismos justos que ofrecen oportunidades a los mejores.
9. El modelo de función pública de mi país permite la aparición de funcionarios directivos que necesita la organización. Estos directivos tienen un status distinto del resto de los empleados. La función directiva está conectada con la carrera administrativa.
10. Los cuadros predirectivos y directivos en la Administración deben seleccionarse en atención a criterios de confianza política o personal ya que así se asegura la lealtad del nombrado.
11. Los responsables de los departamentos o unidades administrativas se desentienden a menudo de las responsabilidades de gestión de recursos humanos en relación con el personal que depende de ellos, porque consideran que esta tarea no forma parte de los cometidos que tienen asignados.



12. Es sumamente difícil definir criterios objetivos para evaluar el rendimiento de los funcionarios, lo que hace prácticamente inviable el diseño de un sistema de retribución variable que premie la consecución de objetivos en la Administración Pública.
13. En mi organización, cuando se evalúa el desempeño de los funcionarios, los jefes dan la máxima puntuación a todos, porque todos los funcionarios están bastante motivados y se esfuerzan por conseguir los objetivos señalados.
14. Por lo general, las recompensas y los reconocimientos se otorgan a quienes mayor esfuerzo, dedicación e interés ponen en su trabajo. Ello se debe al sistema implantado de evaluación del desempeño en atención a los resultados obtenidos por cada empleado público.
15. A menudo, en el departamento o unidad en la que trabajo, los empleados públicos participan en el proceso de toma de decisiones, porque se trabaja en equipo, todos tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista, y los directivos públicos consiguen el compromiso y la adhesión de las personas que de ellos dependen. Por ello, puedo decir que el clima de trabajo existente es altamente positivo y el grado de satisfacción aceptable.
16. La formación y capacitación de los empleados públicos es uno de los principales objetivos de mi organización. Se ha institucionalizado un sistema de capacitación que tiene en cuenta tanto las necesidades de la organización administrativa como las expectativas profesionales y personales de los empleados.



# Evaluación de la Educación Primaria

## Presentación

El estudio de Evaluación de la Educación Primaria, al que se refiere este Informe, ha sido el primer fruto del Plan de Actuación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) para el período 1994-1997.

De acuerdo con los procedimientos de trabajo establecidos en el INCE, la coordinación del proyecto ha correspondido al Gabinete de Educación Primaria del Área de Evaluación Permanente del Sistema Educativo. En sus diversas fases de elaboración instrumentos de evaluación, supervisión del trabajo de campo y tratamiento y análisis de datos- han participado otras personas pertenecientes a otros Gabinetes y Servicios del Instituto.

La comisión técnica responsable del estudio ha estado formada por miembros de las siguientes instituciones:

Dirección General de Promoción y Evaluación Educativa de la Junta de Andalucía.

Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa del Gobierno de Canarias.

Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatius de la Generalitat de Catalunya.

Dirección General de Ordenación Educativa y Centros de la Junta de Galicia.

Dirección General de Educación de la Comunidad Foral de Navarra.

Dirección de Renovación Pedagógica del Gobierno Vasco.

- Dirección General de Ordenación, Innovación Educativa y Política Lingüística de la Comunidad Valenciana.

Centro de Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación y Ciencia.

El trabajo de campo fue realizado por la empresa Imop Encuestas, S.A. (Madrid), y la grabación de datos por la empresa ODEC (Gandía, Valencia).

## 1. Objeto y características del estudio

### 1.1. Objeto del estudio

El Plan de actuación para el período 1994-1997 del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE), que fue propuesto por el Consejo Rector del Instituto a la Conferencia Sectorial de Educación y aprobado por ésta en su sesión de 18 de julio de 1994, preveía como primera actividad a llevar a cabo la realización de un estudio de evaluación de la Educación Primaria. Como objetivos fundamentales del proyecto se fijaban los siguientes:

1) "evaluar los efectos que está produciendo y los cambios que está introduciendo la implantación de la nueva Educación Primaria, tanto en lo que se refiere a la organización y funcionamiento de los centros como en lo relativo a los procesos educativos desarrollados y a los resultados alcanzados";

2) "conocer y valorar los resultados educativos alcanzados al final de la Educación Primaria, poniéndolos en conexión con los factores contextuales y con los procesos educativos desarrollados en los centros escolares".

Habida cuenta de que la implantación de la Educación Primaria estaba aún incompleta en el año académico 1994-95, se decidió comenzar recogiendo información de los resultados educativos al término del Sexto curso de Educación General Básica (EGB), con la intención de trazar una línea base que permitiese comparaciones futuras.

El objetivo, pues, es doble, como doble es el colectivo a estudiar. La Educación Primaria ha sido evaluada a través de los colectivos que mayor implicación tienen en el proceso educativo: los alumnos, los equipos directivos, los profesores y las familias. La unidad considerada como base de la muestra ha sido el centro escolar, y dentro del mismo, un grupo de alumnos del último curso de Primer ciclo, otro de Sexto de EGB, el equipo directivo del centro, los profesores relacionados con los dos grupos y las familias de los alumnos de dichos grupos. En el Primer ciclo de Educación Primaria la evaluación se ha centrado en los procesos educativos y la implantación de la Reforma, aunque también se ha atendido a los resultados obtenidos. En Sexto curso de EGB se han estudiado prioritariamente los resultados y los factores contextuales y de proceso con ellos relacionados, con el propósito de servir de referencia para el posterior seguimiento de la Educación Primaria.

### 1.2. Poblaciones y muestras

Antes de definir las poblaciones que se iban a evaluar se hizo un estudio previo que permitió conocer la situación real de los centros y del alumnado de EGB y su distribución según posibles variables de estratificación. Por razones de organización y coste se decidió excluir del universo a estudiar a los centros que tuvieran, en el momento del trabajo de campo, menos de diez alumnos en el segundo curso de la Educación Primaria o en Sexto curso de EGB. A tal efecto, se efectuó un cálculo previo para estimar el peso del segmento escolar que se pretendía excluir, comprobándose que, si bien el número de centros a excluir era alto (aproximadamente un 43 %), el porcentaje de alumnos era poco significativo (en torno al 5,8 %) y con tendencia a disminuir. Las variables de estratificación elegidas fueron: comunidad autónoma, por razones evidentes, dada la estructura territorial del Estado y los fines del propio INCE; titularidad del centro, pues parece conveniente conocer de forma diferenciada el funcionamiento de las redes educativas pública y privada; y tamaño del centro, pues además de conllevar diferencias organizativas internas se pudo comprobar que dicho tamaño se corresponde, al menos parcialmente, con tipos de habitat urbano o rural. No pareció conveniente incrementar el número de los estratos, puesto que así se reduciría la habilidad de los resultados atribuibles a cada uno de ellos. En algunas comunidades autónomas con lengua propia fue necesario efectuar una estratificación interna en función de los modelos lingüísticos existentes en las mismas:

- Navarra: euskera y castellano
- País Vasco: modalidades A, B y D (distinto grado de presencia del euskera)
- Valencia: valenciano, castellano, inmersión lingüística.

En Cataluña y Galicia no fue preciso estratificar por modelo lingüístico, puesto que los cuestionarios y pruebas fueron aplicados, en el primer caso, sólo en catalán y, en el segundo, en gallego o castellano a elección de cada alumno o familia, en el caso de los cuestionarios.

El tamaño de las muestras ha sido determinado a partir de los criterios establecidos por la Internacional Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) de forma tal

que quedase garantizada la representatividad a nivel del Estado. Teniendo presentes estos criterios, se comprobó que con un número de 34 centros por comunidad autónoma con competencias transferidas en educación se podía alcanzar una fiabilidad suficiente como para que dichas comunidades pudieran hacer uso de los datos de su territorio. Dadas las limitaciones presupuestarias, se consideró que en las comunidades integradas en el denominado Territorio MEC, si bien no se podía llegar a idéntica cifra que en las de competencias transferidas plenas, convenía estudiar un número de centros que permitiera inferir tendencias, cantidad que se estimó en 20. En función de estas cifras, el volumen de la muestra total quedó establecido en 438 centros.

La distribución de la muestra entre los distintos estratos se ha efectuado partiendo del total de centros existentes en cada comunidad y basándose en el número de establecimientos para el estrato de menos de ocho unidades y en el número de alumnos para los estratos con más de ocho unidades. La determinación de las unidades de muestra en proporción al número de alumnos en todos los estratos hubiera dejado sin representación al correspondiente a los centros pequeños

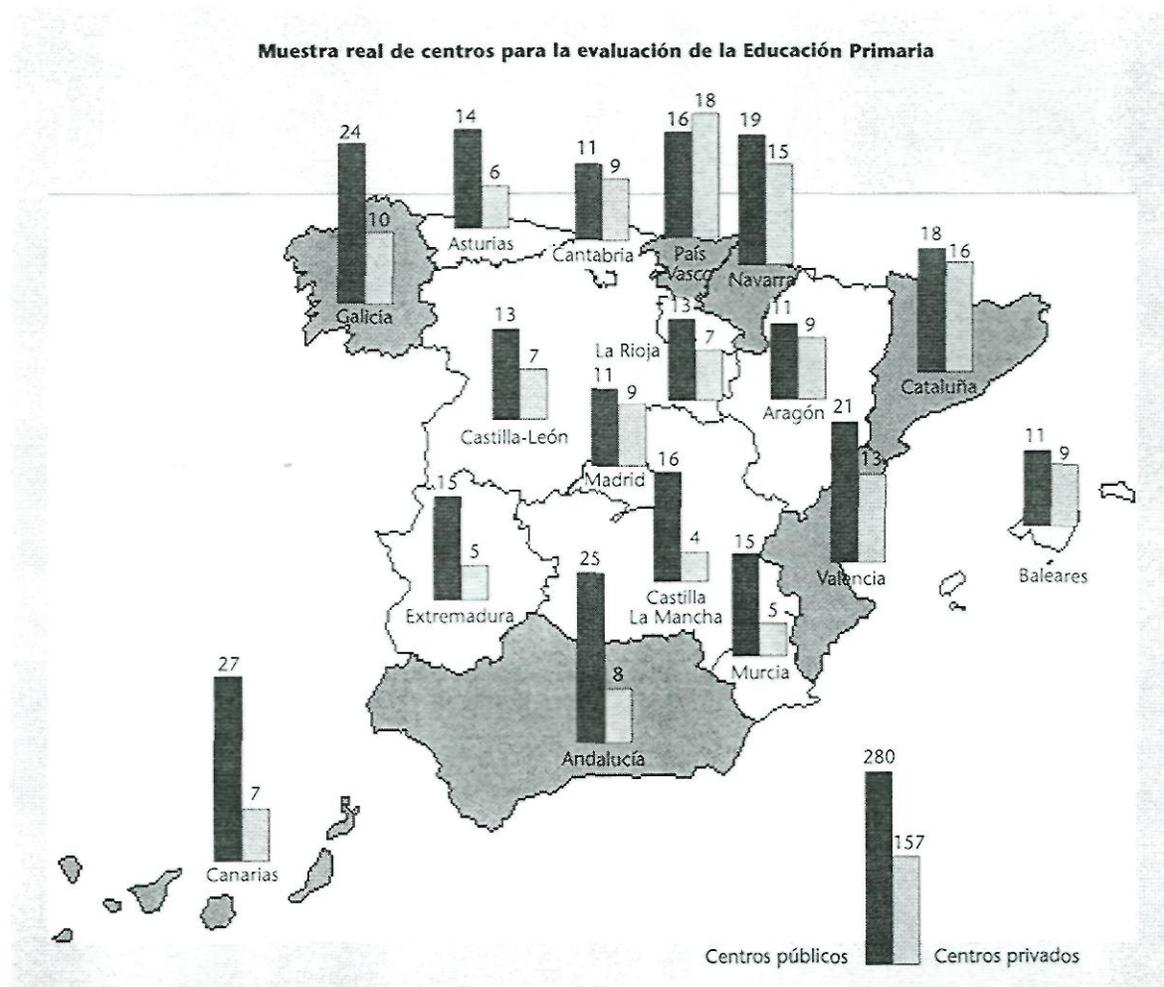
(menos de ocho unidades y muy pocos alumnos), que ya estaban infrarepresentados al excluir a las clases con menos de diez alumnos.

De acuerdo con estos análisis previos, la determinación de los centros a estudiar se ha realizado por muestreo aleatorio, estratificado y con afijación proporcional. La segunda fase, consistente en la elección de dos clases (una del último curso de Primer ciclo y otra de Sexto curso de EGB) dentro del centro, se ha realizado por muestreo aleatorio.

Una vez elegidos los grupos concretos, quedaron automáticamente seleccionados los profesores, el equipo directivo y las familias correspondientes.

Las cifras citadas permiten trabajar con un nivel de confianza del 95,5 % ( $\pm 2$  sigmas), un margen de error muestral de  $\pm 0,07$  % para la estimación de medias y de  $\pm 5$  % para porcentajes.

La distribución territorial de la muestra definitiva, una vez realizado el trabajo de campo entre mayo y junio de 1995, aparece representada en el Mapa.



La inclusión en la muestra de un número fijo de cada comunidad autónoma, con independencia de su tamaño y de la proporción que representa respecto del total del Estado, ha obligado a tomar en consideración los pesos espe-

cíficos de cada comunidad en función de su población escolar real. Los resultados referidos a la totalidad del Estado han sido ponderados utilizando dichos pesos específicos.



### 1.3. Instrumentos

Teniendo en cuenta el objetivo de estudio y las poblaciones participantes, se efectuó en primer lugar un análisis legislativo y curricular con el fin de identificar los componentes comunes del sistema educativo para todo el Estado. La interpretación de los mismos fue acordada con las comunidades autónomas. A partir de ese análisis consensuado, se construyeron las matrices de los cuestionarios de opinión dirigidos a alumnos, profesores, equipos directivos y familias, así como de las pruebas que debería responder el alumnado. En ellas, como se verá al exponer los resultados de cada materia, se especificaban los bloques que debía y el número aproximado de ítems correspondientes a cada uno de ellos.

A partir de las matrices iniciales, varios grupos de profesores procedentes de diversos centros elaboraron cuatro modelos de prueba por cada una de las cinco materias, con un total de unos 200 ítems por área. Las pruebas piloto así construidas fueron aplicadas en 30 centros en marzo de 1995.

A continuación, se efectuó el análisis estadístico de las pruebas piloto a partir de la Teoría Clásica de los Test (TCT, programa Testfact), y de la Teoría de la Respuesta al ítem (TRI, programa Bilog-3). Ello permitió comprobar la unidimensionalidad de las pruebas, la correlación de cada ítem con la prueba, la dificultad y la discriminación de los ítems, y la distribución de los distractores.

Finalmente, se elaboraron las pruebas definitivas, conjugando los valores individuales de cada ítem con los contenidos que trataba de medir y con la cadencia que debe tener todo cuestionario bien construido.

(...)

### 8. Conclusiones preliminares del estudio: principales hallazgos y recomendaciones

Una vez descrito el proceso general que se ha seguido para evaluar la Educación Primaria, presentados los datos obtenidos en cada una de las dimensiones abordadas y efectuados los análisis encaminados a valorar la relación existente entre varios factores externos al sistema educativo y los resultados obtenidos por los alumnos, este último capítulo tiene como objetivo sintetizar las principales conclusiones que cabe extraer del estudio.

Es necesario insistir en el hecho de que se trata de unas conclusiones todavía preliminares, ya que están basadas en los primeros análisis realizados a partir de la gran cantidad de datos disponibles. Así pues, deben ser interpretadas con cautela, en espera de análisis posteriores que permitan matizarlas y descender a un mayor grado de detalle. Pero, no obstante y dada su relevancia, merecen ser presentadas públicamente. Éste y no otro es el propósito de esta serie de conclusiones y recomendaciones, organizadas por apartados.

#### *Acerca de las características del estudio*

1) Es necesario comenzar señalando que estudios como el recogido en este informe, de ámbito estatal e incluyendo la realización de pruebas de diversas áreas, no han sido frecuentes en nuestra historia reciente. Si bien las Administraciones y los ciudadanos han dispuesto generalmente de datos relativos a los recursos y condiciones de los centros, no ha sido habitual disponer de información referida a los procesos educativos que tienen lugar en ellos ni de datos directos y normalizados acerca del nivel de aprendizaje alcanzado por los alumnos.

2) Por otra parte, hay que señalar que éste es el primer trabajo íntegramente realizado por el Instituto Nacional de Calidad

y Evaluación y en el que han participado las siete comunidades autónomas que ya han recibido transferencias plenas en materia educativa y el Ministerio de Educación y Ciencia en representación de las diez restantes. Este informe es el primer resultado del Plan de Actuación 1994-1997, que fue aprobado en julio de 1994 por la Conferencia sectorial de Educación.

#### *Acerca de los recursos de los centros*

3) Los centros de Educación Primaria parecen disponer, en general, de buenas condiciones materiales para la enseñanza. Según afirman los aplicadores del estudio, la mayoría de los colegios están situados en edificios bastante bien conservados, sean de construcción tradicional o moderna, y con buen aspecto general. No obstante, un 10 % presenta cierto abandono y casi la tercera parte carece de espacio cubierto para Educación Física, una cuarta parte de espacios para reuniones de las asociaciones de padres y una quinta parte de la sala de usos polivalentes.

4) El equipamiento y los recursos materiales de los centros de Educación Primaria son calificados en general por los profesores de suficientes para el desarrollo de sus tareas docentes. Más del 90 % de los centros estudiados dispone de fotocopiadora, aparato de vídeo y/o radiocassette, un 85 % tiene proyector de diapositivas y un 76% cuenta con ordenadores. Los profesores de los centros privados afirman disponer de algunos medios más que los públicos, aunque las diferencias en este aspecto no sean grandes. Más de la mitad de los profesores opina que los espacios, el mobiliario y los recursos educativos disponibles son acordes con las exigencias mínimas que plantea la implantación de la nueva etapa.

5) Los profesores y los equipos directivos de los centros confían más en la experiencia que en la formación a la hora de mejorar su práctica docente o directiva, respectivamente. Aunque la diferencia entre la valoración de la primera y de la segunda no es abrumadora, la tendencia es constante. Sin embargo, dicha opinión no está reñida con una alta participación en actividades de formación. De hecho, la práctica totalidad (un 98 %) de los profesores ha asistido alguna vez a una actividad de perfeccionamiento y, como promedio, cada profesor ha acudido a unas cinco actividades en los últimos cinco años. Además, un 57 % de los equipos directivos opina que la formación recibida por los profesores de sus centros respectivos ha contribuido a mejorar mucho o bastante la práctica docente.

6) Los profesores de Primer ciclo, que cuentan ya con una cierta experiencia en la nueva etapa, afirman que conocen bastante bien las novedades introducidas por la Reforma educativa y, en términos generales, las valoran positivamente. No obstante, encuentran dificultades y demandan formación específica para abordar algunas de las nuevas prácticas y, muy especialmente, la atención a la diversidad de los alumnos, los procedimientos y estrategias de evaluación de la enseñanza y de los aprendizajes de los alumnos, y el tratamiento de los temas transversales en el nuevo currículo. Esta demanda es coincidente con la que formulan los equipos directivos. Todo hace pensar que el desarrollo de estos aspectos plantea dificultades prácticas a los equipos docentes.

#### *Acerca de los procesos educativos*

7) Más del 90% de los centros ha iniciado o finalizado la elaboración de su Proyecto Educativo y la práctica totalidad ha elaborado el Proyecto Curricular de Educación Primaria, de acuerdo con lo previsto en el proceso de implantación de la nueva etapa. Tanto los profesores como los equipos directivos destacan que las decisiones de cada ámbito se han tomado generalmente por consenso. Aunque el proceso de elaboración del Proyecto Curricular no ha estado exento de dificultades, sobre todo al inicio, y pese a que los directores opinan



que el apoyo recibido de los diversos órganos de la Administración ha sido más bien escaso, también consideran que puede facilitar el trabajo en equipo del profesorado y contribuir a mejorar la práctica docente. Por otra parte, más del 80 % de los profesores opina que existe un alto grado de acuerdo entre el Proyecto Educativo del centro, el Proyecto Curricular de la etapa y la programación del aula.

8) Los profesores de Educación Primaria se muestran en su mayoría partidarios de una metodología moderadamente participativa, en la que la explicación del profesor y el trabajo individual de los alumnos ocupan un lugar relevante. Los de Primer ciclo, por su parte, se manifiestan más en favor del tratamiento interrelacionado de los contenidos que de otro diferenciado por áreas, de acuerdo con las características evolutivas de los alumnos. Por lo general, los profesores valoran más el aprendizaje de procedimientos («aprender a aprender») que el puramente memorístico. Los alumnos de Sexto de EGB perciben que esos principios se traducen en la práctica educativa de sus profesores.

9) Los principales recursos didácticos utilizados en las aulas de Educación Primaria son los materiales escritos, ya se trate de libros de texto (muy frecuentemente), libros de consulta para la clase (frecuentemente) o materiales preparados específicamente y reproducidos por el propio profesor (con cierta frecuencia). En Primer ciclo también se utilizan otros materiales para su manipulación y escasamente los medios audiovisuales.

10) La evaluación de los aprendizajes de los alumnos de Educación Primaria por sus profesores tiene carácter continuo y se basa principalmente en la revisión de los trabajos y cuadernos de los estudiantes y en la observación de sus intervenciones orales. Más del 80 % de los profesores afirman utilizar dichos procedimientos de evaluación, tanto en Primer ciclo como en Sexto de EGB. En Primer ciclo también se utilizan, aunque menos frecuentemente, procedimientos sistemáticos de observación con listas de objetivos de aprendizaje pormenorizados. En Sexto de EGB son muchos los profesores que realizan pruebas de control periódicas, con mayor frecuencia en los centros privados que en los públicos.

11) La práctica de los deberes o tareas a realizar en casa es habitual en los centros de Educación Primaria. La regularidad de la misma y el tiempo a ella dedicado varía considerablemente dependiendo de los centros de los cursos, aunque tienden a ser mayores en los centros privados y a medida que aumenta la edad de los alumnos. Así, si bien en Primer ciclo un 40 % de los profesores no pone deberes nunca o casi nunca y sólo un 23 % lo hace con frecuencia o siempre, más del 60 % de los alumnos de Sexto tiene frecuentemente tareas para hacer en casa, empleando la mayoría de ellos hasta dos horas diarias en realizarlas.

12) Son muchos los alumnos que realizan actividades extraescolares a lo largo de la Educación Primaria. La actividad más habitual es el deporte, que realiza alrededor de la mitad de los alumnos, estando bastante extendidas otras actividades como la catequesis, el estudio de idiomas o música o las manualidades. En casa, dedican bastante tiempo a jugar, charlar, dibujar y ver televisión y bastante poco a ir a espectáculos, museos y exposiciones con sus padres. Es de destacar que casi un 37% de los alumnos de Sexto manifiestan dedicar más de tres horas diarias a ver la televisión.

13) Las opiniones expresadas por alumnos, profesores, familias y equipos directivos transmiten una buena impresión acerca del clima colectivo que se vive en los centros de Educación Primaria. En general, son buenas las relaciones que se establecen entre los componentes de la comunidad escolar, contribuyendo en conjunto a crear un ambiente favorable, que resulta más patente en Primer ciclo que en Sexto de EGB.

Así, un 80 % de los alumnos de Primer ciclo están muy satisfechos con sus compañeros, cifra que desciende al 48 % en el caso de Sexto. Más del 70 % de estos últimos lo están con la relación que mantienen con sus padres en materia de estudios y con sus profesores. Por su parte, el 80 % de los equipos directivos opina que son buenas las relaciones entre los alumnos de Primer ciclo y sus profesores, porcentaje que desciende al 68 % en Sexto. Por lo que respecta a los profesores, más del 85 % están satisfechos de las relaciones con sus compañeros, si bien muestran menor satisfacción con las familias de sus alumnos. Obviamente, existen diferencias entre unos centros y otros, además de surgir mayores dificultades de relación a medida que aumenta la edad de los alumnos y se incrementa el número de los profesores de cada grupo.

14) Los equipos directivos de los centros estudiados se muestran en general algo reticentes ante la escolarización en sus centros de alumnos con necesidades educativas especiales. Por una parte, se manifiestan moderadamente de acuerdo con la afirmación de que la integración es la mejor alternativa para la educación de tales alumnos (media de 3,42 en una escala de 1 a 5). Pero, por otra, están menos de acuerdo con que dicha integración produzca efectos positivos en el funcionamiento de los centros (media de 2,8) y con la opinión de que la presencia de alumnos con necesidades educativas especiales mejora la calidad de la atención prestada a todos los alumnos (media de 2,4). Ello parece indicar que se acepta el principio de integración con ciertas reticencias.

15) Los profesores valoran positivamente algunos cambios experimentados en los centros como consecuencia de la implantación de la nueva etapa. Entre ellos destacan especialmente la existencia de profesores especialistas en las áreas de Educación Física y Educación Musical (valoración en la que coinciden con las familias); la importancia otorgada a la participación del profesorado y al trabajo en equipo; la expresión de los objetivos en términos de capacidades; y la secuencia de los objetivos, contenidos o criterios de evaluación de las distintas áreas por ciclos y no por cursos.

16) Los equipos directivos de los centros de Educación Primaria creen que, sin llegar a constituir cuerpos específicos, es necesario profesionalizar la función directiva, aunque respetando el modelo implantado por la LODE: tal es la opinión expresada por un 60 % de los directores preguntados. Sin embargo, entre los profesores, la proporción de partidarios de dicha profesionalización disminuye hasta el 34,5 %. Ni unos ni otros están a favor de la creación de cuerpos específicos de directores escolares.

17) Los profesores están en general bastante o muy satisfechos con su tipo de trabajo, su horario y su calendario laboral (en porcentajes de respuesta generalmente iguales o superiores al 60 %). Menos satisfechos manifiestan con el apoyo que reciben de la Administración (en este caso, el porcentaje de satisfechos desciende al 40 %, frente al 26 % de insatisfechos). Más repartidas están las opiniones acerca de su retribución económica (25 % frente al 28 % respectivamente). La insatisfacción es mayor en lo que se refiere a la relación entre condiciones laborales y salario (30 % de insatisfechos y 20 % de satisfechos) y aún más en lo relativo a las mejoras profesionales (36,5 % de insatisfechos frente a 8,7 % de satisfechos).

#### *Acerca del nivel de aprendizaje de los alumnos*

18) Los resultados obtenidos en las pruebas aplicadas pueden considerarse en términos generales moderadamente satisfactorios, con diferencias claras en función del área y el curso. En conjunto, puede afirmarse que son claramente susceptibles de mejora en los próximos años. La toma de datos realizada en 1995 debe servir de línea base para estudiar los avances que se experimenten en el futuro. Habida cuenta de la carencia de



datos comparables en años anteriores, es difícil hacer apreciaciones acerca de la evolución registrada en el pasado.

19) Los resultados alcanzados en las pruebas por los alumnos de Primer ciclo son bastante concordantes con la valoración que los profesores hacen de su nivel de aprendizaje (en Sexto no se realizó esta comparación). Ello indica que las pruebas aplicadas, pese a la falta de práctica que los alumnos tienen en este tipo de evaluación, se adaptan razonablemente a los criterios de evaluación del currículo de la etapa.

20) Analizando los resultados por áreas, hay que destacar que son las Matemáticas las que arrojan peores resultados. Esto concuerda con la idea común que se tiene sobre la dificultad relativa de las distintas materias y abre un espacio de reflexión para la mejora de su enseñanza. Es interesante así mismo señalar que, en Primer ciclo, los alumnos superaron el 61,22 % de las cuestiones planteadas y, en Sexto de EGB, el 50,1 %. No obstante, resulta imposible inferir tendencias a partir de dicha observación. Entre los bloques de contenido estudiados, el que mayores dificultades ha planteado es el relativo a la organización de la información para su tratamiento matemático.

21) Los mejores resultados en los dos niveles estudiados son los de Lengua. Así, en Primer ciclo los alumnos superaron el 71,3 % de las cuestiones propuestas y, en Sexto de EGB, un 64,1 %. Ello indica que la adquisición de las capacidades de comunicación lingüística es bastante satisfactoria. Los aspectos que presentan mayores dificultades de aprendizaje son los relativos a la reflexión (gramatical) sobre la propia lengua, en Primer ciclo, y la lectura crítica, en Sexto. La capacidad más desarrollada es la de comprender los mensajes orales y los textos escritos.

*Acerca de los factores que contribuyen a explicar los resultados obtenidos*

22) Los análisis realizados muestran claramente la importancia del efecto que ejerce el nivel sociocultural de las familias sobre los resultados académicos de los alumnos en todas las áreas estudiadas, tanto en Primer ciclo como en Sexto de EGB. Ello pone de manifiesto que el sistema educativo no es un elemento aparte de la realidad social, sino que en gran parte la refleja, por lo que no pueden analizarse los resultados escolares sin tener en cuenta el contexto social en el que se producen. No obstante, los diversos análisis llevados a cabo han puesto de manifiesto algunos otros factores que también están relacionados con el rendimiento. Aunque su peso específico sea menor que el del nivel sociocultural, conviene destacarlos por caer dentro del marco específico de actuación del sistema educativo.

23) El análisis realizado a partir de los datos obtenidos demuestra que dicho nivel sociocultural está estrechamente relacionado con los resultados alcanzados por los alumnos. Sin duda, es el factor externo al sistema educativo que más explica su rendimiento. Tanto es así que, tras detraer el efecto de los factores socioculturales externos sobre las puntuaciones conseguidas por los alumnos, las ligeras diferencias existentes entre la enseñanza privada y la pública no son significativas. Este resultado pone de manifiesto que la calidad de la enseñanza (en lo que concierne a los resultados educativos) en los centros privados y públicos no es significativamente diferente, debiéndose las diferencias encontradas sobre todo al nivel sociocultural de las familias del alumnado. Conviene destacar el hecho de que, en términos generales, el sector de población que acude a la enseñanza pública tiene una mayor diversidad interna e incluye un segmento más modesto, en lo que se refiere a su extracción social y a su nivel sociocultural, que el sector que acude a la enseñanza privada.

24) El estudio también muestra la importancia de la influencia de la familia en los resultados educativos de los alumnos. En concreto, se han revelado como factores relevantes para el rendimiento académico, el hábito de lectura, el clima educativo familiar y la relación entre la familia y los profesores. Este resultado implica que las familias tienen un papel muy importante que jugar, dado que pueden contribuir por medio de sus actitudes y de su conducta a mejorar los resultados de sus hijos. Aspectos tales como la constancia para mantenerles en el sistema educativo, pese a los eventuales fracasos, el desarrollo de hábitos de estudio y de lectura desde edades tempranas, la realización de actividades culturales con los hijos, el apoyo e interés por sus estudios y la colaboración con el centro en el proceso educativo de sus hijos son parte de la responsabilidad de las familias en la educación de los jóvenes.

25) El estudio pone asimismo de manifiesto la influencia de los profesores en los resultados educativos de sus alumnos. Dicha influencia es importante en lo que se refiere a las relaciones que establecen con las familias, al clima de convivencia en la clase, a las prácticas pedagógicas y a la metodología didáctica utilizadas, factores todos ellos que se han revelado influyentes en los resultados educativos. Aspectos tales como el fomento de la participación de las familias en la tarea educativa y el asesoramiento para la misma, el establecimiento de buenos canales de comunicación, el manejo y resolución de los posibles conflictos que inevitablemente surgirán, la adopción de metodologías didácticas participativas, aunque con la adecuada atención individualizada a los alumnos, la preparación sistemática de las clases y de materiales didácticos contribuyen a mejorar los resultados educativos.

26) El estudio pone también de relieve la parte que corresponde a los centros docentes, y dentro de ellos a sus equipos directivos, en la explicación de los resultados logrados. En concreto, su contribución es relevante para la mejora del clima escolar, que aparece varias veces entre los factores explicativos de los logros alcanzados. Aspectos tales como el fomento de la participación de las familias en la vida del centro, la mejora de su organización y funcionamiento o el establecimiento de mecanismos mediante los cuales los miembros de la comunidad educativa sean capaces de sumar sus esfuerzos caen bajo su responsabilidad con vistas a mejorar los resultados educativos.

27) Teniendo en cuenta de modo global los resultados de este informe preliminar sobre la Educación Primaria, se concluye que la tarea educativa implica la interrelación y la complementariedad de la actuación de las familias, los profesores y los equipos directivos de los centros. Por ello, la actuación de estos agentes educativos debe coordinarse en el mayor grado posible tanto en el ámbito interno del centro, entre profesores y equipos directivos, como entre éstos y las familias de los alumnos, concretándose dicha coordinación en el Proyecto Educativo y en el Proyecto Curricular de los centros.

28) Como conclusión final, es claro que el sistema educativo por sí solo no equilibra en la actualidad las diferencias sociales que existen de hecho, pero aún tiene más dificultades si los esfuerzos educativos que realizan los profesores y los centros escolares no se encuentran apoyados y complementados por las familias y por la sociedad en general. Es deber del Estado y de todas las Administraciones públicas, y debe serlo también de los medios de comunicación y de otras instituciones de carácter privado, el apoyar la labor educativa de los profesores y los centros, contribuyendo a crear una sociedad del aprendizaje en la que los valores de la educación y el conocimiento sean socialmente apreciados y valorados por todos.

*Evaluación de la educación. Informe preliminar*



## El Ministerio presenta una Primaria de ensueño

Padres y profesores se muestran satisfechos con las condiciones y la calidad de la enseñanza, según este estudio oficial.

El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación publica el primer gran balance sobre esta nueva etapa de la Reforma.

La Primaria es todo un éxito. Lo dice el Instituto Nacional de Calidad de la Enseñanza (INCE), que ha elaborado un estudio que llega a esa sorprendente conclusión. El informe trata de averiguar el grado de satisfacción de padres, profesores y alumnos con la educación Primaria. Sin embargo, hay puntos negros: sólo el 20 % de los maestros está satisfecho con la relación trabajo-salario y apenas el 3 % está contento con el con-curso de traslados.

El Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE) ha hecho públicos los resultados de la primera evaluación de la Educación Primaria. Como era de prever, los resultados son llamativamente positivos y el resumen del informe podría ser el siguiente: padres, profesores y alumnos están, en general, bastante satisfechos con la Primaria.

Los resultados positivos obtenidos son atribuibles, según Álvaro Marchesi, secretario de Estado de Educación en funciones (que aprovechó la comparecencia para despedirse de los medios de comunicación), «a que en España tenemos el índice de escolarización infantil más elevado de toda Europa». Por otra parte, reconoció que en este tipo de evaluaciones los entrevistados suelen valorar lo que se le pregunta por encima de la media; es decir, que suelen decir que están más satisfechos de lo que realmente están.

El INCE ha realizado el estudio en 438 centros públicos y privados de todo el Estado. En cada colegio se seleccionaba un grupo entero de primer ciclo de Primaria y otro de sexto curso. Fueron entrevistados unos 8.330 alumnos de primer ciclo, 10.688 alumnos de sexto, 9.474 familias, 1.697 profesores y 435 equipos directivos. Para ello, fueron seleccionados 11 cuestionarios, cada uno de ellos en las cinco lenguas oficiales del Estado. Según la empresa Imop, encargada de realizar el estudio, los datos obtenidos tienen un margen de error de  $\pm 5$ .

Con posterioridad a la presentación de estos datos, el INCE presentará los resultados desglosados por comunidades autónomas.

Entre las conclusiones del estudio cabe destacar las siguientes:

- Los resultados alcanzados por los alumnos de la escuela Pública y la Concertada son bastante similares.
- El nivel sociocultural de las familias está estrechamente relacionado con los resultados académicos de los alumnos. En este punto, Álvaro Marchesi ironizó sobre la propuesta del Partido Popular de sustituir el criterio de zonas por el de nivel académico a la hora de que las familias puedan elegir centro. «¿Cómo se *come* eso para un niño de Infantil? ¿Cómo se obtiene el nivel académico de un niño de tres años?», se preguntó Marchesi.
- Tanto los alumnos de primer ciclo como los de sexto de Primaria obtienen mejores resultados en Lengua Castellana y Ciencias Sociales que en Matemáticas. Los alumnos de sexto no fueron capaces de contestar la mitad de las cuestiones de Matemáticas que les plantearon.

### Y los maestros, felices

Según los datos del INCE, eso del malestar docente es falso. «Los maestros están, en general, bastante o muy satisfechos con su tipo de trabajo, su horario y su calendario laboral (en porcentajes de respuesta iguales o superiores al 60 %).»

Sin embargo, la Administración sigue siendo la mala de la película a la vista de que sólo el 40 % está satisfecho con el apoyo que reciben de la Administración. En cuanto al sueldo, según el INCE, los porcentajes son similares para los satisfechos y para los insatisfechos.

El número de descontentos se dispara cuando se trata de juzgar otros aspectos:

- El porcentaje de los satisfechos con las mejoras salariales no llega al 10 %.

El punto más negro es, sin duda, la movilidad del profesorado. Apenas el 3 % de los docentes entrevistados está contento con el con-curso de traslados.

J. M. de Moya  
*El Magisterio Español*, 27 de marzo de 1996



## Ni pública, ni privada, el éxito depende del ámbito familiar

El Ministerio se despidió con un macroinforme sociológico que pretendía medir el rendimiento académico

El secretario de Estado de Educación en funciones, Álvaro Marchesi presentó ayer los resultados del primer trabajo realizado por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE). 19.000 alumnos de toda España de segundo curso de Primaria (siete años de edad) y de sexto de EGB (11 años) han sido evaluados para conocer su rendimiento académico, sus hábitos y el grado de satisfacción de sus profesores, entre otras cuestiones. Según el informe, los escolares obtienen los peores resultados en Matemáticas y los mejores en Lengua Española, aunque es en expresión gramatical donde los estudiantes presentan mayores dificultades de aprendizaje.

Según explicó Marchesi, en el trabajo han participado las siete Comunidades autónomas que ya han recibido las transferencias plenas en materia educativa, así como el Ministerio de Educación en representación de las diez restantes.

Un total de 19.000 alumnos de segundo curso de Primaria y sexto de EGB de 438 centros públicos y concertados de toda España han participado en este estudio, además de 10.000 familias y 1.700 profesores. La toma de datos se realizó en 1995.

### Rendimiento académico

Los resultados obtenidos de las pruebas aplicadas por este estudio a los alumnos de primer ciclo de Primaria y a los de sexto de EGB son «moderadamente satisfactorios» en lo que se refiere al nivel de aprendizaje, lo que indica, según Marchesi «una gran confianza de los alumnos en sus profesores, una gran satisfacción de los padres con lo que aprenden sus hijos y una actitud positiva de los docentes sobre su trabajo, aunque haya quejas respecto a la falta de apoyo de la Administración».

Sin embargo, en este estudio el Ministerio ha querido pasar la patata de los resultados académicos de los escolares al efecto que ejerce el nivel sociocultural de las familias y terminar de un plumazo con el debate entre la enseñanza pública y privada: todo depende del nivel sociocultural y socioeconómico de las familias. Así se pone de manifiesto en el informe, y así lo reiteró ayer Álvaro Marchesi. «Si tenemos en cuenta el nivel sociocultural, no hay grandes diferencias entre los centros públicos y los privados», dijo. «Además -añadió- no es positivo estudiar sólo los resultados de los alumnos, sino el contexto social en el que están los centros. Lo contrario no sería equilibrado». Los responsables del estudio reafirman que las diferencias de calidad entre la enseñanza pública y la privada «no son significativas», sino que se deben, sobre todo, «al nivel sociocultural de las familias del alumnado».

Este nivel tiende a ser más elevado, según los autores de la investigación, en la medida en que «ambos padres han alcanzado mayor nivel de estudios, han logrado un puesto de trabajo cualificado, tienen unas elevadas expectativas educativas para sus hijos, les han escolarizado en Educación Infantil, realizan actividades culturales con ellos, se han preocupado de disponer en la casa de numerosos libros y han formado familias poco numerosas». Otros de los factores determinantes en el rendimiento académico de los alumnos son el hábito de lectura, el clima educativo familiar y la relación entre la familia y los profesores.

Analizando los resultados por áreas, son las Matemáticas las que arrojan los peores resultados. No obstante, en el primer ciclo de Primaria, los alumnos superaron el 61,22 por ciento de las cuestiones planteadas, mientras en sexto de EGB fueron el 50,1. Las cuestiones se organizaron en torno a capacidades matemáticas (números naturales, fracciones, números decimales, elementos geométricos, perímetros, áreas y volúmenes, representación y análisis de datos) y bloques de contenido.

En cuanto al rendimiento por sexo, el porcentaje medio de aciertos para las chicas es del 51 por ciento, dos puntos más por encima del correspondiente a los chicos, que alcanzaron el 49 por ciento.

Sin embargo, a pesar de los resultados, casi las cuatro quintas partes de los alumnos (77,3 por ciento) creen que va muy bien, bien o, simplemente, aprobando Matemáticas. Para un 59,5 por ciento de los alumnos sacar buenas notas en esta asignatura es importante para la profesión que vayan a ejercer en el futuro, y también el 56,6 por ciento de los padres les dicen a sus hijos que tienen que sacar buenas notas en Matemáticas.

Por el contrario, los mejores resultados obtenidos son en el área de Lengua. Así, en primer ciclo los alumnos superaron el 71,3 por ciento de las cuestiones propuestas y, en sexto de EGB, un 64,1 por ciento. Las cuestiones evaluadas se centran en la capacidad de expresión y comprensión escrita de los alumnos.

### Los alumnos no leen en clase

Los aspectos que presentan mayores dificultades de aprendizaje son los relativos a la reflexión gramatical sobre la propia lengua, en sexto de EGB, y la lectura crítica, en Primaria. La capacidad más desarrollada es la de comprender los mensajes orales y los textos escritos.

Además de los objetivos específicamente académicos, en la prueba se trataron de medir otros aspectos complementarios, como los hábitos del alumno relacionados con la lectura, la escritura y su forma de trabajo en esta materia. En este sentido, a la pregunta ¿qué tal eres en lectura?, la mayoría, un 56 por ciento, se considera entre normal y bueno. Con respecto a la pregunta ¿cuánto tiempo dedicas habitualmente a la semana a la lectura silenciosa en clase de Lengua o Literatura?, el porcentaje más alto, un 44,2 del total, dice que lee menos de una hora, y algo más de una quinta parte manifiesta que dedica entre una y dos horas semanales a la lectura silenciosa en clase. Por lo que se refiere al número de libros que leen al mes, el 39,8 por ciento de los escolares afirma que lee uno o dos.

En cuanto a la pregunta ¿cuánto tiempo dedicas habitualmente a la semana a la escritura libre en clase de Lengua o Literatura?, la respuesta más frecuente, un 35 por ciento, ha sido que menos de una hora semanal, y en cuanto al gusto de los estudiantes por la lectura, un 60,2 por ciento del total de los encuestados responde que le gusta leer. La mayoría de éstos saca libros de la biblioteca y algo más de dos tercios eligen los libros.

Los resultados académicos en el área de Ciencias Sociales y Naturales son semejantes a los de Lengua. El porcentaje medio de aciertos por alumno es del 62,05 por ciento. En este caso, las preguntas a las que tuvieron que contestar los estu-



diantes estaban relacionadas con el conocimiento del ser humano y su salud, el paisaje, el medio físico, la organización social, los medios de comunicación y transporte o la población, entre otras.

#### **Sin mapas en Ciencias Naturales**

A la pregunta de si el profesor utiliza el proyector de diapositivas en estas clases, los alumnos han respondido que de vez en cuando o nunca. Tanto en el caso de Ciencias Sociales como en el de Ciencias Naturales, un porcentaje superior al 50 por ciento considera que esta actividad no se realiza nunca.

También afirman los estudiantes que sólo a menudo utilizan mapas y atlas. Un 32,9 por ciento afirma que el porcentaje más alto, un 41,9 por ciento, afirma no hacerlo nunca, lo que viene a demostrar la falta de medios con que se están implantando la reforma del sistema educativo.

La actividad de debatir un tema entre todos los alumnos actuando el profesor de moderador se realiza únicamente de vez en cuando y el 35 por ciento de los escolares afirma no hacerlo nunca.

Con respecto a la realización de actividades fuera del aula en la clase de Ciencias Sociales, o realización de experiencias prácticas en el aula o laboratorio en la clase de Ciencias Naturales, los porcentajes más altos del total de alumnos (44,2 por ciento y 34,3 por ciento respectivamente) dicen que nunca se realiza esta actividad. También el 27 por ciento de los estudiantes manifiesta que nunca, o de vez en cuando, el profesor introduce un tema con un problema práctico relacionado con la vida diaria y el 40 por ciento afirma que nunca realiza actividades en grupos pequeños.

#### **La gimnasia, en el patio**

Por otra parte y, según revela el estudio, a pesar de que los colegios de Educación Primaria disponen, en general, de buenas condiciones materiales para la enseñanza, un 10 por ciento presenta cierto abandono y casi la tercera parte carece de espacio cubierto para Educación Física, una cuarta parte de espacios para reuniones de las asociaciones de padres y una quinta parte de sala de usos polivalente. Los profesores de los centros privados afirman, por su parte, disponer de algunos medios más que los públicos, aunque las diferencias en este aspecto no sean grandes.

#### **Profesores abandonados**

Los profesores están, en general, bastantes o muy satisfechos con su tipo de trabajo, su horario y su calendario laboral (60 por ciento), y manifiestan menos grado de satisfacción con el apoyo que reciben de la Administración, en cuyo caso el porcentaje de satisfechos desciende al 40 por ciento, frente al 26 por ciento de insatisfechos. Más repartidas están las opiniones acerca de su retribución económica (25 por ciento frente al 28 por ciento, respectivamente).

La insatisfacción es mayor en cuanto a la relación entre condiciones laborales y salario (30 por ciento de insatisfechos y 20 por ciento de satisfechos) y aún más en lo relativo a las mejoras profesionales (36,5 por ciento de insatisfechos frente al 8,7 por ciento de satisfechos).

Los profesores y directores confían más en la experiencia que en la formación a la hora de mejorar su práctica docente o directiva. Sin embargo, dicha opinión no está reñida con una alta participación en actividades de formación.

#### **Mi niño, ingeniero**

Uno de los apartados del informe hace referencia a las expectativas académicas de las familias con respecto a sus hijos. Según los datos, los padres tienen unas elevadas aspiraciones para sus hijos. Así un 75 por ciento de las familias quieren que sus hijos sean licenciados o ingenieros.

La aspiración es más acusada en las familias que llevan a sus hijos a centros privados, siendo mayor la proporción de familias con hijos en la enseñanza pública que aspiran sólo a que sus hijos terminen la enseñanza obligatoria. Al igual que sucede en el primer ciclo de Primaria, las expectativas que las familias de sexto curso de EGB tienen en cuanto al nivel educativo que desean para sus hijos son máximas, pues más de la mitad desea que sus hijos lleguen a una licenciatura o ingeniería superior. Tanto los padres como las madres coinciden en cuanto a estas aspiraciones, si bien, en el caso de los padres, y cuando se trata de las hijas, las expectativas son algo mayores que cuando se trata de hijos varones. Las familias de los alumnos de primer ciclo se muestran bastante satisfechas con los estudios de sus hijos, más las madres que los padres. Las madres de alumnos de centros públicos están menos satisfechas con los estudios de sus hijos que las de los alumnos de centros privados, si bien los padres manifiestan un grado similar de satisfacción en ambos modelos.

Por otra parte, los chicos tienden a considerar tanto al padre como a la madre más exigentes con los estudios de las chicas. Un 62 por ciento confía en el padre para contarle sus problemas escolares. Cuando esta confianza se refiere a la madre, el porcentaje asciende al 72,2 por ciento.

#### **Evaluación de Primaria: Pocos deberes y mucha televisión**

La práctica de los deberes o tareas para realizar en casa es habitual en los centros de Primaria. La regularidad de la misma y el tiempo a ella dedicado varía considerablemente, dependiendo de los centros y los cursos, aunque tienden a ser mayores que los centros privados y a medida que aumenta la edad de los alumnos. Así, si bien en el primer ciclo de la Educación Primaria un 40 por ciento de los profesores no pone deberes nunca o casi nunca y sólo un 23 por ciento lo hace con frecuencia o siempre, más del 60 por ciento de los alumnos de sexto de EGB tiene frecuentemente tareas para hacer en casa, empleando la mayoría de ellos hasta dos horas diarias en realizarlas. Además de los deberes, son muchos alumnos que realizan actividades extraescolares a lo largo de la Educación Primaria. La actividad más habitual es el deporte, que realiza alrededor de la mitad de los alumnos, estando bastante extendidas otras actividades como la catequesis, el estudio de idiomas o música y las manualidades. En casa dedican bastante tiempo a jugar, charlar, dibujar y ver televisión, y bastante poco a ir a espectáculos, museos y exposiciones con sus padres. Casi un 37 por ciento de los alumnos de sexto de EGB dedica más de tres horas diarias a ver la televisión. Los chicos tienden a hacer más deporte, leer menos y ver más la televisión que las chicas. La mayor permanencia ante el televisor tiende a ser más frecuente entre alumnos de la enseñanza pública que entre los de la privada.

En cuanto al clima que se vive en los colegios, un 80 por ciento de los alumnos de primer ciclo están muy satisfechos con sus compañeros, cifra que desciende al 48 por ciento en caso de sexto.

I. Gallego ABC, 26 de marzo  
de 1996



## 7

# **Propuesta de la sociedad Hondureña para la transformación de la Educación Nacional**

Material entregado por, Laura Argentina Gálvez Villalobos;  
Norma Caridad Mejía Torres;  
Raúl Delarminio Hernández Umanzor,  
Secretaria de Educación de Honduras



## PROPUESTA DE LA SOCIEDAD HONDUREÑA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN NACIONAL

### INTRODUCCIÓN

En casi todos los sectores de la sociedad hondureña existe gran inconformidad por el Estado de la educación nacional.

Desde distintos círculos se manifiesta este descontento: para los empresarios el sistema educativo no está formando el elemento humano que requiere el mercado laboral; los gremios profesionales señalan con insistencia la baja calidad de la formación que tienen los egresados de los diferentes niveles educativos; los padres de familia han cuestionado la utilidad de la educación y manifiestan desánimo por sus resultados tanto en su pertinencia como en su ausencia de valores; y hasta la administración pública, a través de sus más altos representantes, insiste en la deficiente preparación de quienes se incorporan al servicio público.

Este malestar generalizado ha conducido a un movimiento orientado a superar tan grave situación. Los sondeos de opinión revelan que hay una toma de conciencia sobre los principales problemas de la educación y acerca de la necesidad de producir un cambio radical en la misma.

Sensibles a esta preocupación diversos sectores de la sociedad civil y entidades gubernamentales han formulado propuestas de transformación educativa sobre la base de sus propios estudios y reflexiones. Estas iniciativas, además de coincidir en aspectos importantes del tema, han contribuido a generar un clima favorable al cambio, que constituye una singular oportunidad histórica para la decisión política.

El Foro Nacional de Convergencia (FONAC) ha realizado un esfuerzo sin precedentes, en el marco de sus funciones, para formular y consensuar una propuesta de transformación educativa, con base en una amplia consulta nacional y en los planteamientos propositivos más relevantes. El FONAC acordó hacer de la problemática educativa hondureña una de sus más altas prioridades, respondiendo a una creciente tendencia de la sociedad hondureña para buscar en conjunto soluciones a los desafíos que enfrenta la nación.

En tal concepto, el trabajo del FONAC se vio enriquecido con propuestas provenientes de distintas entidades públicas y privadas, de las universidades e instituciones de educación superior y de expertos en lo particular. A comienzos del año 2000 se realizaron reuniones de trabajo y se suscribieron compromisos con autoridades de educación superior, gremios magisteriales y entidades del sector privado.

Una etapa importante en el trabajo de construcción de la propuesta fue la elaboración de un procedimiento metodológico que permitiera la participación más amplia posible de la sociedad hondureña. Dicha metodología tuvo como objetivo fundamental sondear las opiniones de distintos sectores a fin de buscar soluciones y establecer consensos y compromisos. En tal sentido la consulta nacional comprendió: la consulta departamental y



municipal, la especializada (que representa la visión de los expertos), la consulta institucional y la consulta abierta a los medios de comunicación.

La consulta departamental y municipal, que es aquella por medio la cual las comunidades expresaron sus puntos de vista y formularon propuestas de solución a los problemas educacionales, constituye un ejercicio sin precedentes en la historia de este tipo de auscultaciones. En tal sentido, marca un hito en los procesos de participación, en la búsqueda de consensos, y el establecimiento de compromisos en torno a problemáticas esenciales de la vida nacional, en este caso la educación. Se sondearon 16 departamentos y más de 250 municipios y alrededor de 12,000 personas. A partir de esta consulta esta propuesta se convierte en un proyecto de la sociedad.

Estos han sido los insumos fundamentales para su elaboración. Ella no es sino el reflejo de lo que en torno a la educación piensa y siente la comunidad hondureña. Toma en cuenta, además, los compromisos que sobre la materia ha contraído el país en el campo internacional, sobre todo en el ámbito regional dentro del marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, así como el pensamiento pedagógico contemporáneo y las más variadas tendencias de cambio educativo que se manifiestan en la sociedad actual.



## PRINCIPALES PROPUESTAS DE

### TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA

PROPUESTA EDUCATIVA. Comisión de Educación del FONAC. Abril, 1999.

LINEAMIENTOS PARA UNA PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL. Congreso Pedagógico Nacional, Secretaría de Educación y Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras, 1999.

PROPUESTA PARA UNA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA EN HONDURAS, "Educar para Vivir". Fundación Ricardo Maduro Andreu (FEREMA). 1999.

PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO DE HONDURAS. Secretaría de Educación Pública. 2000.

HACIA UNA ARTICULACIÓN ENTRE LA EDUCACIÓN FORMAL Y NO FORMAL. Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP). 2000.

PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA. Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), 15 de marzo, 2000

PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA. Universidades Privadas de Honduras.

PROPUESTA DE LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA REFORMA INTEGRAL DEL SISTEMA EDUCATIVO, ANTE EL FORO NACIONAL DE CONVERGENCIA (FONAC) por Rigoberto Gómez Madrid, Diciembre 1999.



## PRIMERA PARTE

### 1. LOS ESCENARIOS

#### 1.1. EL ENTORNO QUE NOS CONDICIONA

Dos grandes fenómenos condicionan la vida de la sociedad contemporánea: la globalización y la revolución del conocimiento, una de las más radicales de todos los tiempos. El primero es una tendencia creciente que ha contribuido a acentuar las desigualdades de nuestro pueblo y obliga a buscar mecanismos para alcanzar la equidad social y solidaridad humana. El segundo hecho está íntimamente relacionado con el tema de la transformación educativa. Sin haber realizado la revolución agrícola y la industrial que vivieron otros países. Honduras encara hoy los desafíos de la sociedad del conocimiento.

La revolución del conocimiento afecta todas las esferas de la vida social y en particular la de la economía, produciendo cambios impactantes en la manera de hacer las cosas. Es aquí donde la educación se convierte en vehículo esencial del desarrollo. La importancia del acto y proceso educativo proviene de los objetivos económicos, políticos, sociales y culturales que una sociedad tiene proyectados, por eso, definir un proyecto de nación es tarea urgente para los hondureños, sin que esto postergue la posibilidad de estructurar cambios cualitativos en materia educativa, porque sabemos que la educación, por sí misma, no produce cambios, pero ningún cambio social es posible sin la educación.

Aunque en países de desarrollo similar al hondureño, el papel del Estado sigue siendo fundamental para la formación del recurso humano, es necesario reconocer que también es indispensable y de urgencia extrema flexibilizar y dinamizar las estructuras institucionales a fin de ampliar y abrir nuevos espacios a la participación de la sociedad civil. Es de vital importancia hacer de la educación una responsabilidad compartida, asumida como un compromiso de todos los sectores; sin que esto signifique disminuir la participación financiera y la responsabilidad del Estado en materia educativa.

La integración entre países y la revolución del conocimiento tienen un impacto considerable sobre las estructuras autoritarias, verticales, basadas en jerarquías formales y rígidas. Ello obliga a ceder el paso a esquemas democráticos con amplia participación del hondureño. Acaso nunca como hoy haya existido una oportunidad tan grande para la intervención de éste en los grandes temas del desarrollo y en los de su propia formación. En nuestro país esto conlleva una enorme exigencia sobre la manera de organizar y dirigir las instituciones y en cuanto a los grados de conciencia y motivación de las personas.

La mayoría de los países del mundo, en particular los de América Latina, frente al impacto de la globalización y la revolución del conocimiento, han emprendido procesos de transformación educativa percatados de que los viejos sistemas agotaron sus posibilidades y no están en condiciones de responder al nuevo orden de cosas. Se trata de un signo de los tiempos que no puede dejar de atenderse so pena de sufrir graves rezagos y de perpetuar atrasos que todavía pesan en la vida nacional. Honduras, en este sentido, con su propio proceso de cambio, no hace sino ubicarse en esa tendencia de renovación y asumir un



compromiso histórico inevitable. En el contexto de la integración centroamericana esto adquiere singular significación, porque es indudable que si las transformaciones educativas en estos países se realizan dentro de los lineamientos de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), ello constituiría un sólido basamento para el movimiento integracionista centroamericano.

## 1.2. VISION DE PAÍS

Honduras tiene una extensión territorial de 112.492 kilómetros cuadrados y una población de aproximadamente 6 millones de habitantes. Su densidad poblacional global es de 53.2 habitantes por kilómetro cuadrado. La tasa de crecimiento poblacional es de 2.8%, una de las más altas del continente en comparación con la tasa promedio de 1.6%. La esperanza de vida es de 69.4 años. El 47 por ciento de la población es urbano y las dos ciudades más importantes, Tegucigalpa y San Pedro Sula, concentran el 20% de la población. Un 73% de la población es pobre y el 56% de ésta se encuentra en extrema pobreza. La población joven, de 15 a 24 años, representa al rededor de dos millones de personas. *La presión que ello genera sobre la oferta educativa y el mercado de trabajo es suficientemente grave como para no considerarla un problema de grandes implicaciones sociales y uno de los elementos a tomar en cuenta en cualquier propuesta educativa.*

La economía hondureña depende básicamente del sector agropecuario, que en 1996 aportó el 27.4% del PIB. Para 1998, el PIB en lempiras corrientes alcanzó un poco más setenta mil millones de lempiras y el PIB por persona US\$900.00 por año (Lps. 13,500.00) Actualmente el país atraviesa una situación muy difícil en su economía por causa del huracán Mitch de 1998. La pobreza sigue siendo mayoritariamente rural y más grave en la parte occidental que en otras regiones. Los departamentos que tienen los mayores niveles de analfabetismo son también los más pobres.

El cambio más relevante y reciente en la economía y por ende en el mercado laboral es la disminución de la importancia relativa de las actividades primarias y el incremento en las actividades terciarias.

El sitio que ocupa Honduras en el índice de desarrollo humano de las Naciones Unidas es sumamente bajo: el 119. En 1999 sufrió una fuerte caída en casi todos los departamentos debido al deterioro de la actividad económica y la disminución del poder adquisitivo y de los salarios. Por otra parte el país, con una gran diversidad ecológica, económica, social y cultural, vive a partir de la década pasada una situación especial. Se trata de una sociedad que experimenta múltiples transiciones: una transición política, que puede calificarse como democrática; una transición económica caracterizada por la apertura comercial y el surgimiento de nuevas actividades exportadoras; y una transición social, ligada a profundos cambios en los modos de vida y a significativos procesos de urbanización. Estas transiciones suponen a la vez continuidad y cambio.

Honduras es un país de regiones y fuertes arraigos locales que ha heredado de su historia grandes retos: inestabilidad política, debilidad institucional, inequidades sociales, fragmentación territorial y un uso indebido de los recursos naturales, pero que, en los últimos



años, ha mostrado señales de voluntad colectiva para enfrentar estos retos mediante esfuerzos de transformación institucional, modernización económica y el afianzamiento de prácticas democráticas.

Situada en una zona de desastres naturales recurrentes, Honduras enfrenta cada cierto tiempo la necesidad de reconstruir su economía y de saldar graves deudas sociales. El paso del Mitch puso de manifiesto que la distribución espacial de los asentamientos humanos, el uso indebido de la tierra, la pertinaz desigualdad social y los modelos de crecimiento económico basados en un uso irracional de los recursos naturales, han sido factores permanentes que los fenómenos naturales no hacen sino agravar. Por ello, más que de reconstruir, se trata de transformar esas realidades. *Esta transformación, como ya se ha señalado, debe basarse en una estrategia de desarrollo humano sostenible.*

Como expresa el Informe del PNUD de 1999: con desarrollo se alude a procesos de incremento real e integral del bienestar de todos; con la connotación de humano se pretende situar a toda persona como sujeto de derechos, como protagonista y legítima receptora de los frutos que el desarrollo posibilita; por sostenible se alude a que la provisión de condiciones de bienestar que las transformaciones y adelantos proporcionan a las actuales generaciones no signifiquen hipotecar el futuro de las generaciones venideras. En otras palabras, *el desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo, sustentado en el equilibrio ecológico.*

*Es necesario lograr en el inmediato futuro una economía competitiva, menos dependiente y vulnerable; formar una nación con una distribución más justa del ingreso y la riqueza y una sociedad más solidaria y comprometida en la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo. Se debe estructurar un sólido Estado de derecho, donde imperen la Constitución y las leyes, y en donde las instituciones prevalezcan sobre los individuos y aquellos grupos cuyos intereses no coincidan con los de la generalidad de los hondureños. Una nación orgullosa de su identidad y con capacidad de resolver sus problemas y plantear sus propias opciones en un contexto internacional crecientemente complejo. Una sociedad regida por valores, principalmente éticos y cívicos, basada en el respeto y la promoción del ser humano; una sociedad sin miseria, con alto grado de educación y cultura, con sentido de identidad, solidaria, respetuosa de los derechos humanos, que cultive la paz y la convivencia democrática.*

Por otra parte, debe tenerse presente que la fragilidad de la economía tiende a debilitar la democracia, cuyo asentamiento es precario en Honduras. De aquí se infiere lo indispensable de implantar un modelo de desarrollo incluyente y justo.

La educación es un factor importante para reducir las desigualdades sociales, mejorar la calidad de vida y enfrentar con posibilidades de éxito los desafíos que plantean el actual orden mundial y el desarrollo del país. *La educación hondureña debe orientarse a lograr una persona útil a la sociedad, creativa, crítica, participativa y solidaria, con una*



*actividad positiva ante la vida. En tal sentido, se espera de la educación, por una parte, una formación científica y técnica, y por otra, una formación humana, ética y cultural.*

*Los diferentes sectores involucrados deben coincidir en enfoques integradores de políticas, programas y servicios hacia los sectores más desprotegidos, para que estos sean sujetos de una agenda importante en las políticas sociales, logrando una conciencia colectiva que comprenda y valore la DIFERENCIA y provoque cambios internos en la sociedad hacia las personas en estado de vulnerabilidad riesgo social y discapacidad.*

*Para hacer realidad esta aspiración es indispensable definir previamente el perfil del hondureño que deben formar las instancias de la educación formal, la no formal e informal. Se trata de un perfil que fortalezca la autoestima, la seguridad, la confianza en si mismo y las habilidades y destrezas para resolver problemas y enfrentar nuevas situaciones. De igual importancia son la iniciativa personal, la solidaridad y el espíritu de cooperación con los semejantes. Un hondureño, capaz de comprender el mundo y actuar en el, de transformar la realidad, de participar de manera consciente y responsable en las distintas actividades de la vida, de crear y de apreciar la belleza y definir la trayectoria de su existencia.*

*Un desafío insoslayable en este sentido es la transformación del sistema educativo, dentro de un proyecto histórico de país en que haya espacios para la realización de todos los hondureños.*

### 1.3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN NACIONAL

Cualquier intento de transformación educativa debe partir del conocimiento y análisis de la situación actual del sistema. Este comprende tres subsistemas que requieren de un alto grado de vinculación: la educación formal, la educación no formal y la educación informal. La educación formal comprende dos subsectores:

- a) La educación superior, dirigida por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), a través del Consejo de Educación Superior. Dentro de este subsector operan trece instituciones: ocho privadas y cinco públicas, de las cuales la UNAH ofrece la cobertura más grande (71%) las instituciones privadas se aglutinan en la Asociación Nacional de Universidades Privadas:
- b) La educación pre-escolar, básica, media y magisterial, funcionan bajo la dirección de la Secretaría de Educación. Este subsector comprende servicios públicos y privados. Los últimos se agrupan en la Federación Nacional de Instituciones Educativas Privadas.

En el sector de educación no formal se pueden distinguir dos conglomerados de actividades formativas: a) uno nacional de formación profesional, rectorado por el Instituto de Formación Profesional (INFOP), con participación del Gobierno, la empresa privada y los trabajadores; y b) un conjunto de ofertas educativas de diverso origen en las áreas de alfabetización, educación comunitaria, educación popular, educación para el trabajo.



educación para la salud y otras. Por ley, a la Secretaría de Educación le corresponde ejercer funciones de dirección sobre una buena parte de la educación no formal.

Existe un alto grado de coincidencia en los más recientes diagnósticos sobre cuales son los problemas más acuciantes de la educación hondureña que se resumen a continuación.

#### INSUFICIENTE COBERTURA E INEQUIDAD

En el marco de la gran aspiración a una educación para todos, la insuficiente cobertura e inequidad resultan ser unos de los problemas más evidentes del sistema educativo nacional. En efecto, la cobertura de la educación pre-escolar, formal y no formal, alcanza un aproximado de 38.5%, no obstante tener ésta un carácter esencial en el inicio del proceso de formación del hondureño; la educación primaria -prioridad en la política educativa actual, pues concentra el mayor esfuerzo estatal-, tiene una cobertura del 86%. Los 170,000 niños que se quedan por fuera del sistema actualmente son atendidos, en parte, por proyectos alternativos de educación comunitaria de los cuales aproximadamente 100,000 viven en la zona rural. Siguen sin resolverse los problemas de deserción, repitencia y de resultado final; el nivel de educación media, donde se forman los educandos para su ingreso al mundo laboral y a la educación superior, la cobertura es de un poco más del 30%; la educación superior, formadora de los profesionales al más alto nivel, tiene una cobertura del 9% estos datos cobran mayor singularidad si se los considera desde el punto de vista del crecimiento demográfico - una tasa del 2.8% - y del desarrollo desigual entre las zonas rurales y las urbanas: en 1996 el 60% de la matrícula fue rural y el 74% de las mujeres sin escolaridad estaba en dicha área. Solo el 15% de la matrícula del nivel secundario tenía lugar en el agro.

El cuadro reseñado revela no solo las limitaciones de la oferta en el conjunto del sistema, evidencia además una falta de congruencia y al mismo tiempo desalentadores resultados en el esfuerzo educativo nacional. El analfabetismo de la población mayor de 15 años y menor de 40, según estadísticas conservadoras 1.2 millones de hondureños es analfabetas, se puede considerar también un tema de deficiente cobertura en la educación formal y no formal. Si a esto se agrega que la escolaridad promedio de la población es de 5.1 años se comprende porqué la cobertura sigue siendo un problema de la mayor seriedad.

Por otra parte, en una sociedad como la hondureña, donde más del 73% de la población vive en situaciones de pobreza -de los cuales el 56% vive en condiciones de miseria- el sistema educativo no puede menos que reflejar ese orden de cosas, esto es, una sustancial inequidad en su organización, funcionamiento y resultados. Basta para confirmar este aserto reparar que en 67 municipios ubicados en 11 departamentos -23% del total- no existía para 1996 una oferta educativa más allá del sexto grado.

La oferta instalada de educación no formal es muy pequeña en comparación con la basta demanda ejercida por la población, el sector productivo y más aún en relación con el desarrollo del país.



Además, es llamativa la falta de mecanismos funcionales para optimizar la oferta existente en función de la demanda socio-productiva. Ello incide para que la oferta es dispersa y no cuente con una visión más o menos coherente de desarrollo, no está sujeta a un ejercicio de priorización, y padezca de un uso ineficiente de los escasos recursos disponibles.

## BAJA CALIDAD E INEQUIDAD

La baja calidad es el problema esencial del sistema y se refleja en la *ausencia de significación, relevancia y pertinencia de los aprendizajes*; en las altas tasas de repetición y deserción; en el bajo rendimiento y logro académico de los alumnos; *la inadecuada formación inicial y la limitada capacitación de los docentes en servicio; un currículum aquejado de desarticulación y descontextualizado, que no permite integrar la educación al proceso de desarrollo del país, sus regiones y comunidades*; ausencia de estándares de desempeño institucional y docente de evaluación de los alumnos, así como una desvinculación notable respecto de la ciencia y la tecnología, el mundo laboral y los valores. Cabe mencionar así mismo *la inadecuada infraestructura, la carencia de materiales educativos, equipos pedagógicos, recursos tecnológicos y los limitados recursos financieros*. En Honduras más de un millón de analfabetos confirman la persistencia de una doble discriminación:

- b) La baja calidad de servicios para el estudiante más pobre que vive en el medio rural y las zonas suburbanas. El mejor indicador de esta realidad es la existencia de las escuelas unidocentes y bidocentes.

## DESARTICULACIÓN

*Existe una evidente desarticulación interna y externa en el sistema educativo hondureño. Lo primero se aprecia con mayor claridad entre la educación formal y no formal, entre el nivel superior y los demás niveles de la educación formal y entre el nivel inicial pre-básico, básico y medio, así como entre los diferentes componentes de la educación no formal.* En cuanto a la desarticulación externa, lo más grave es la incongruencia de la dinámica educativa con las demandas del desarrollo nacional. No existe, para el caso, un enfoque de educación para el trabajo que garantice al egresado las capacidades y habilidades necesarias para insertarse en el mundo laboral.

## INADECUADA FORMACIÓN DE DOCENTES

*La inadecuada formación inicial y la deficiente formación permanente de los docentes en servicio constituyen uno de los más débiles eslabones del sistema educativo.* Como se sabe, siguen formándose en el nivel medio los maestros de educación primaria, lo cual contribuye a un desempeño de muy baja calidad. En el nivel medio persiste un serio problema de empirismo (63%) que no ha podido disminuir significativamente a pesar de las medidas adoptadas. Este problema es más grave porque dicho nivel tiene la responsabilidad de formar a los docentes para la educación primaria, a los educandos que ingresan al nivel superior y a los cuadros técnicos que demanda el mercado laboral. La educación superior, por su parte, no ha establecido todavía un sistema de formación de



docentes para su propio desarrollo. La educación no formal, si bien carece de un sistema propio de formación docente, a medida que amplíe su radio de acción y demande reconocimiento y acreditación de estudios, la necesidad de este sistema será aún mayor.

Además de estos fenómenos estructurales en la formación, es necesario señalar grandes deficiencias en el dominio de los contenidos científicos, pedagógicos y tecnológicos de los educadores, lo cual vuelve más problemática la calidad de los servicios educativos.

#### GESTIÓN CENTRALIZADA Y BUROCRÁTICA

*La gestión del sistema educativo se ha caracterizado por una alta centralización, burocratismo y rigidez en la forma de administrar el sector. Esto ha dado lugar a un grado de politización partidaria considerable y a la ineficiencia y falta de eficacia de los servicios. No obstante los esfuerzos de los últimos años por modernizar y reorganizar la gestión, ésta aun adolece de serios inconvenientes que limitan el avance hacia un sistema abierto y flexible como el que exige el creciente aumento de la demanda.*

#### DEFICIENTE MANEJO DE LA COOPERACIÓN EXTERNA

*Se carece de políticas y estrategias definidas para la gestión y negociación de la cooperación externa, así como de una visión de mediano y largo plazo para su manejo e implementación. No existe una política financiera sectorial que oriente la captación de la cuenta con el desarrollo y establecimiento de una metodología y los instrumentos necesarios para la formulación y evaluación de los proyectos de cooperación externa. En cuanto a la educación superior, no existe cooperación externa para inclinarse acentuadamente a la investigación y experimentación científicas. En la educación no formal, la cooperación externa no se orienta hacia las áreas donde la lucha contra la pobreza y la exclusión deben tener carácter prioritario.*

#### LIMITADA VISIÓN SOCIAL DEL COMPROMISO EDUCATIVO

*No ha existido un serio compromiso ni consenso de todos los actores del proceso educativo en el sentido de considerar la educación como una responsabilidad de todos y como una acción social en permanente desarrollo y construcción humana*

Al respecto, la presente Propuesta -como resultado de la convergencia nacional- es un hito histórico sin precedentes en materia de compromiso de la sociedad hondureña por transformar toda la educación nacional que propenda a formar al hondureño en la nueva perspectiva histórica. Ello implica ampliar y profundizar la visión y el compromiso educativo de todos.

### 1.4. PRINCIPALES TENDENCIAS DEL CAMBIO EDUCATIVO

Las señales del entorno internacional parecen apuntar, en concordancia con lo que ocurre en la ciencia y la tecnología, a lo que podría conceptuarse como una "revolución



educativa". *Se trata en definitiva de encontrar nuevas articulaciones entre la educación y el desarrollo, entendido éste en su concepción integral centrada en la persona humana.* Esta forma de ver las cosas permite avizorar las principales tendencias dentro de las cuales se han formulado y llevando a la práctica la transformación educativa más profundas de nuestro tiempo.

## FORMACIÓN DE LA CAPACIDAD HUMANA

En las nuevas condiciones nacionales e internacionales queda poca duda sobre la necesidad e importancia de desarrollar la capacidad humana en los hondureños. Si bien la educación no puede verse solo en función del mercado laboral, juega innegablemente el más importante de los papeles en la formación de la capacidad humana para una mayor relevancia de la sociedad actual. La educación debe contextualizarse en el marco de una economía cada vez más competitiva, centrada en la calidad de los productos y en la aplicación de los adelantos científicos y tecnológicos, lo cual vuelve imperativo que las capacidades de las personas se ajusten a cambios acelerados en la producción, la comunicación y la participación-política y social.

*En el caso de Honduras, la modernización agrícola, la reconversión industrial y el desarrollo del sector terciario de la economía, requieren la formación de una fuerza de trabajo -mano de obra, técnicos y mandos intermedios y directivos- con mayor grado de escolaridad y mejores niveles de calificación. Las modalidades, que aporten las herramientas necesarias para el desempeño exitoso en cualquier trabajo, preparen para la educación superior y ofrezca solución a problemas nuevos. Por su parte, la educación superior debe orientarse a la búsqueda de la excelencia académica, diversificando y actualizando la oferta en los campos de la ciencia y la tecnología, desarrollando la investigación, y vinculando el curriculum a la realidad del país y sus regiones.*

## FORMACIÓN EN VALORES

Los valores constituyen uno de los ejes más reconocidos de los sistemas educacionales, pues ellos forman el tejido ético y socio-cultural de los educandos. *En los valores, se sustenta, entre otros aspectos de la educación integral, la práctica consciente de la libertad y la solidaridad, la justicia, la equidad de género, el respeto de la diversidad étnica y cultural, la defensa de los derechos humanos, el aprecio por los beneficios de la paz y el cuidado del medio ambiente.*

En los últimos años se ha desarrollado en la conciencia del hondureño un reconocimiento sobre la importancia de los valores. Se reconoce que éstos, ampliamente compartidos, dan consistencia a la vida y favorecen el logro de los objetivos deseables en una sociedad determinada. Los sistemas educativos indefectiblemente deben incorporarlos en la formulación de los currículos y poner énfasis en aquellos que, en un momento dado, responden a las aspiraciones y necesidades más sentidas por los pueblos. *Para la sociedad hondureña, en los momentos que vive, valores como el patriotismo, el trabajo, la*



*honradez, la lealtad y la solidaridad son urgentes, ineludibles y de importancia capital en los procesos formativos del nuevo ser humano que el país necesita. En el desarrollo curricular debe considerarse la inclusión de los valores explicitados en la consulta nacional a efecto de convertirlos en la esencia misma de la educación hondureña.*

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La democracia no es solamente un modo de gobernar. En su mejor sentido es una manera de entender la convivencia, un estilo de vivir que brinda las condiciones para la realización de las persona humana. En Honduras el ejercicio de la democracia ha sido práctica restringida, breves espacios de un proceso histórico en el que ha prevalecido el autoritarismo bajo diferentes formas. Ello ha incidido negativamente en la manera de manejar la educación, en el funcionamiento del sistema y en las prácticas pedagógicas. *En este país, donde aún se vive un incipiente y débil proceso democrático, la educación debe orientarse a formar ciudadanos responsables, fortalecer la democracia como forma de vida, como cultura interiorizada en el ámbito familiar, en el medio laboral, en el quehacer político y de manera especial en las instituciones educacionales, en donde los métodos y hábitos deben integrar procesos democráticos.* Debe tenerse presente, por otra parte, que la democracia en nuestro tiempo es fundamentalmente participativa, lo cual vuelve necesario la apertura de los sistemas educativos a la acción de las comunidades.

## CALIDAD Y EQUIDAD

En Centroamérica el tema de la calidad se ha abordado asociándolo a los factores que influyen en la educación: -planificación, supervisión de docentes, materiales educativos, infraestructura-, a la medición de los resultados educativos -retención, repetición, deserción-y pocas veces al concepto de calidad propiamente dicho, relacionado con otras dimensiones curriculares - valores, aprendizajes, formación integral, comportamientos y otros.

El tema de la calidad se ha planteado como un aspecto esencial de la Transformación Educativa en Latinoamérica, aunque su conceptualización y contextualización tenga en cuenta las particularidades nacionales. El caso hondureño no es la excepción. Se puede afirmar sin ninguna duda que la calidad es entre nosotros, junto con la cobertura, la clave principal del cambio educativo.

*Es menester llamar la atención que el esfuerzo por la calidad debe en todo caso ir acompañado de una seria y consistente acción transformadora y sostenible en procura de la equidad, ya que de no ser así el sistema continuaría reproduciendo desigualdades y configurando una sociedad elitista y excluyente.*

## PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

La tendencia descentralizadora conlleva la práctica de la participación comunitaria y la misma se plantea como proceso para lograr la democratización de los servicios educativos. Las razones en que se fundamenta este cambio son, por un lado, la alta centralización de la



gestión de los servicios, generadora de graves deficiencias y baja calidad en la prestación de los mismos, y por otro, la inequidad que implica dejar fuera del servicio a los sectores más desprovistos y a las zonas más alejadas del centro. Una de las más graves consecuencias de esta centralización ha sido la implantación de un currículo cerrado e inflexible que impide atender las características regionales y locales.

En el marco de esta tendencia descentralizadora, en el país se inició en 1996 un proceso de reorganización y de desconcentración de la Secretaría de Educación, dentro del cual surgieron las direcciones departamentales con el propósito de trasladar a otros niveles funciones antes desempeñadas por el nivel central.

Es evidente que la transformación educativa tiene necesidad de profundizar este proceso y llevarlo a un grado de descentralización que permita a estudiantes, padres de familia y demás miembros de las comunidades participar activamente y asumir un mayor compromiso en la gestión educativa. Deben surgir nuevas formas que permitan a los actores una relación más próxima con los centros educativos. No se trata de disminuir la función del Gobierno como el principal propiciador de la educación, sino de crear modelos que den lugar a una mejor y más efectiva complementación de esfuerzos entre aquél y la sociedad civil.

#### CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Ciencia y la tecnología, sociedades como la nuestra corren el riesgo de un rezago permanente, de llevar una existencia de servidumbre o dependencia y seguir formando generaciones al margen de la modernidad sin una clara visión de futuro. La transformación educativa debe tomar esto en cuenta y hacer posible nuestra integración en la revolución del conocimiento, mediante el adecuado desarrollo curricular y el desarrollo de la investigación científica para que la ciencia y la tecnología se conviertan en factores de progreso humano.

De lo señalado se infiere que la educación científica y tecnológica debe cubrir todos los niveles educativos, desde la educación inicial, célula primaria del espíritu investigador y creativo, hasta los grados académicos más altos de la educación superior.



## SEGUNDA PARTE

### 2. HACIA LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN NACIONAL

#### 2.1. ANTECEDENTES

La mayoría de las naciones del mundo, desarrolladas o en vías de desarrollo, se encuentran en procesos de transformación educativa obligadas por las propias necesidades educativas histórico-contextuales y por el condicionamiento de la globalización y la revolución del conocimiento. Estos procesos tienen características diferentes según el grado de desarrollo de los países, aunque coinciden en el objetivo esencial de formar al ser humano para las nuevas condiciones socio-económicas, políticas y culturales.

A diferencia de los trascendentales esfuerzos de cambio educativo de Morazán y de la Reforma Liberal del Siglo XIX, de Soto y Ramón Rosa, las iniciativas posteriores han respondido a enfoques y desarrollos parciales. Los primeros intentos estuvieron encaminados más que todo a producir innovaciones determinadas y dar respuesta a problemas puntuales que, a pesar de su importancia, no significaron cambios cualitativos trascendentales en la estructura general del sistema y en su relación con las políticas de desarrollo del país. La presente propuesta busca, en consecuencia, transformar toda la educación nacional para contribuir efectivamente al desarrollo sostenible de Honduras.

Sin pretender hacer historia detallada de las últimas innovaciones, es necesario destacar aquellos hechos de particular significación que permitan entender mejor la naturaleza y alcance de la transformación que ahora se propone la sociedad hondureña.

En 1957 se inició el proceso de centralización administrativa y financiera de la educación y el gobierno asumió el pago de los maestros en una escala estandarizada que fortaleció la institución escolar y dignificó en algún grado la profesión docente. En ese mismo año se concedió autonomía a la Universidad Nacional y se emitió la Ley Orgánica de la misma, se creó la Escuela Superior del Profesorado "Francisco Morazán" para formar docentes de educación media y especialistas en administración y supervisión escolar. En 1959 se produce la transformación de la educación media y se organiza este nivel en dos grandes ciclos: ciclo común de cultura general, como continuación de la educación primaria y atendida por maestros especializados; y ciclo diversificado, de preparación para el ingreso al mundo del trabajo, mediante una profesión, así como para ingresar a la educación superior. En 1965 se aprobó la Ley de Colegiación Profesional y en 1966 la Ley Orgánica de Educación que integró en un solo cuerpo la estructura jurídica del sistema incorporando los cambios de la década anterior. En 1967 se creó la Comisión Nacional de Reforma Educativa y se inició un proceso de adecuación curricular.

En los setenta, en el ámbito universitario se establece, como parte de la formación profesional, un plan de estudios generales tendiente a propiciar una visión humanista a las distintas carreras. Por los mismos años se ejecutó el plan de consolidación de la educación



normal, según el cual el Estado reasume la formación inicial del personal docente. En la Escuela Superior del Profesorado se implementan programas de profesionalización de maestros de educación primaria en servicio.

La Constitución de 1982 establece algunos de los principios básicos en materia de educación y cultura, ratifica los dos grandes compartimientos creados en 1957 en el sistema educativo nacional al continuar la educación superior bajo la dirección de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y dejar a cargo de la Secretaría de Educación los niveles pre-escolar, primario, medio y la educación de adultos. Esta dualidad persiste todavía.

En 1989 se transforma la Escuela Superior del Profesorado en la actual Universidad Pedagógica Nacional "Francisco Morazán" y en los años 90 se aprueba el decreto de desconcentración educativa, el Estatuto del Docente Hondureño, el Estatuto del Docente Universitario la Ley de Educación Superior, se reorganiza la Secretaría de Educación, se pone en marcha la educación básica de nueve grados, se emiten las leyes de Educación Alternativa no Formal y la que establece el Proyecto de Educación Comunitaria. En esta década se realiza el estudio analítico más completo hasta la fecha sobre el sector: Estudio Sectorial/Plan Decenal. En fecha reciente se puso en ejecución un plan de informática educativa, en zonas urbanas, en el marco del Programa Ampliando Horizontes, y un proyecto de creación de la aldea solar, con una sala de innovaciones para el uso de la informática educativa y en este año (2000) la Secretaría de Educación y La Universidad Pedagógica firman una carta de intenciones para establecer un nuevo sistema de formación inicial de docentes a nivel superior.

Los cambios apuntados han contribuido a configurar la actual situación educativa nacional con los alcances, problemas y limitaciones que presenta. Se debe tomar en cuenta que algunos elementos importantes de la actual propuesta ya se encuentran en marcha, como la educación básica de nueve grados, aunque de manera limitada. *Sin embargo, este y otros proyectos en marcha deberán someterse a una revisión para orientarlos, modificarlos e insertarlos dentro del proceso de transformación que se plantea.*

*Pero como ahora se trata de una transformación integral, de configurar un verdadero sistema educativo con unidad y coherencia, es evidente que la transformación debe ser concebida como un proceso de cambio de largo plazo, gradual y progresivo. Esto implica una etapa de transición en la que se produzcan los ajustes, se resuelvan problemas puntuales.*



## CONSENSOS

### CONSULTA NACIONAL

1. Exigencia de continuidad en las políticas educativas en cuanto a que sean políticas de Estado y no de Gobierno.
2. Más apoyo a las comunidades rurales en aspectos económicos y sociales.
3. Participación comunitaria, previa capacitación, en todos los aspectos de la vida social, económica, política, cultural y educativa. Participación a niveles de planificación, ejecución y evaluación de proyectos.
4. Continuación de la obligatoriedad del Estado en la gratuidad de los servicios educativos sobre todo en el nivel pre-básico y básico.
5. Despolitización de los asuntos de interés nacional, incluyendo la educación.
6. Programa de perfeccionamiento y actualización docente.
7. Mejoramiento del curriculum de las instituciones formadoras de docentes.
8. Mejorar los requisitos de ingreso del futuro profesional de la docencia (vocación).
9. La elaboración de una Ley General de Educación que vincule todo el Sistema Educativo desde preescolar hasta el nivel superior y la educación no formal.
10. El apoyo a la descentralización de la gestión educativa.
11. Adecuación del curriculum a la realidad económica y social de cada comunidad.
12. Énfasis en la formación de valores éticos, espirituales, morales, cívicos y culturales.
13. Estímulos a los actores del proceso educativo según su rendimiento.



## 2.2. LA EDUCACIÓN UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

### EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

El artículo 26 de la Declaración de los Derechos Humanos señala: "toda persona tiene el derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos".

Este derecho a la educación tiene hoy reconocimiento universal y está recogido en múltiples tratados internacionales y en las constituciones de los países civilizados. Como derecho humano, la educación es un derecho fundamental del hombre por el hecho de ser tal, por su propia naturaleza y dignidad, que no nace de una concesión de la sociedad política.

Los conceptos anteriores implican que *la educación es un derecho personal*, por cuanto "lo ostenta la persona y es necesario para su desarrollo integral"; *inalienable*, porque nadie puede arrebatárselo y no se puede renunciar; *social*, porque surge de la naturaleza gregaria del hombre y está determinado por relaciones específicas; e *histórico*, por cuanto su desenvolvimiento está sujeto al devenir de cada pueblo, a las exigencias del bien común y a la coexistencia con otros derechos.

### LA EDUCACIÓN: FUNCIÓN ESENCIAL DEL ESTADO

En la Constitución de la República de Honduras, la educación figura como una función esencial del Estado para la conservación, el fomento y difusión de la cultura, la cual debe proyectar sus beneficios a la sociedad sin discriminaciones de ninguna naturaleza; y reconoce asimismo el derecho de toda persona natural o jurídica a fundar centros educativos dentro del respeto a la Constitución y la ley.

De estas disposiciones se colige que en el país la educación tiene dos actores políticos principales: el Estado y los particulares.

En el proceso de construcción del Estado nacional, la educación, bajo el influjo del pensamiento iluminista, cobró importancia creciente en el quehacer del poder público, hasta devenir en nuestro tiempo una función esencial recogida y desarrollada en el texto constitucional.

### EDUCACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL

Si bien no se cuestiona la participación del Estado en la educación, las formas tradicionales de gestionarla han sido fuertemente criticadas. Esta actitud es producto de la toma de conciencia sobre el carácter excluyente del sistema y del convencimiento de que la educación concierne a cada uno de los miembros de la sociedad civil y debe ser, por ende, una responsabilidad compartida entre el Estado y aquélla.



Se trata de un cuadro de responsabilidades complementarias, no excluyentes, determinadas por un objetivo común, en donde los particulares tienen amplias posibilidades de desempeño con libertad e iniciativa, dentro de un marco definido de actuación, y el Estado aligera su carga de gestión y afina su papel regulador.

Ahora bien, a medida que avance el proceso de descentralización y se amplíe la participación de otros actores, quedarán más claramente definidas las funciones normativas del Estado (planificación, supervisión, evaluación, control, monitoreo y acreditación) y las de los nuevos actores.

Cabe advertir adicionalmente que la descentralización no es un fin en sí misma, sino un movimiento de la transformación educativa, cuya eficacia se valora en función de los resultados. Como afirma J.D. Tedesco: "La experiencia internacional demuestra que en los casos en que tiene éxito la descentralización ésta se produce a partir de una administración central sólida".

#### EL PAPEL DE LA FAMILIA

Además de las disposiciones citadas, la Constitución de la República establece que los padres de familia tienen derecho preferente a escoger el tipo de educación para sus hijos, convirtiendo a aquellos en actores políticos del sistema. La educación beneficia en primer término a los estudiantes y a los padres de familia. *En tal concepto, es obligado que la transformación se encamine a otorgar a éstos una mayor intervención en la gestión y apoyo de los centros educativos*, de otro lado, con visión de futuro, habrá que considerar a los padres y madres de familia no sólo como apoyadores de la educación de sus hijos e hijas, sino como sujetos educativos, reales y potenciales. Se plantea el desafío de concebir y diseñar una escuela abierta, aprovechando el patrimonio experimental de las prácticas nacionales pioneras en este dominio.

#### EL PAPEL DE LOS DOCENTES

El Estado reconoce en la docencia una función de alta trascendencia en el proceso educativo del hondureño y en la construcción de una sociedad renovada. En consecuencia, la carrera docente ha venido siendo objeto de una atención especial, como se pone de manifiesto en las disposiciones constitucionales y en la aprobación del Estatuto del Docente Hondureño.

*El nuevo rol del educador va más allá de la simple transmisión de información y se orienta a un activo papel de facilitador, promotor, innovador e investigador en el campo de la práctica educativa. Esto implica asumir nuevas responsabilidades, mantenerse permanentemente al día en la evolución del conocimiento, renovar su instrumental teórico-metodológico, reflejar en sus actuaciones los valores que han de ser apropiados crítica y prácticamente por los educandos y constituir con éstos y los padres de familia verdaderas comunidades de formación humana.*



## EL PAPEL DE LA EMPRESA PRIVADA

La empresa privada tiene una parte ingente en este desafiante proceso. Su participación en la transformación debe ir más allá de la justificada preocupación por calificar mano de obra y formar cuadros técnicos y administrativos -tema inevitable por lo demás, sino apoyar con recursos y otras facilidades, el desarrollo educativo en general - sobre todo en la actual coyuntura de reconstrucción - ya que una población debidamente educada garantiza mejor que cualquier otra cosa la productividad y el fortalecimiento de la demanda de bienes y servicios producidos por este sector.

La demanda de servicios ha crecido tanto y se ha vuelto tan heterogénea, que los recursos estatales resultan insuficientes para darle atención oportuna y eficaz. Esto plantea la necesidad de formular políticas para estimular y apoyar los esfuerzos realizados en la educación formal, no formal e informal por estos sectores. En tal sentido, la acción oficial debería encaminarse entre otras cosas a crear las facilidades de tipo institucional y legal mediante un ordenamiento jurídico mejor configurado.

## EL PAPEL DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Los medios de comunicación social están llamados a jugar un importante rol en el cambio educativo sobre todo en circunstancias como las actuales en que la información y la divulgación del conocimiento han pasado a ser un componente de la vida cotidiana. *Abrir espacios para llevar el mensaje de los valores fundamentales de la educación a todos los rincones del país, dar a conocer la realidad nacional y las expresiones más altas de la cultura universal son campos en que los medios cuentan con los adelantos tecnológicos del momento y en donde su contribución puede tener una valiosa influencia formativa.*

## LA EDUCACIÓN: UNA POLÍTICA DE ESTADO

*A lo largo de la consulta realizada para la elaboración de la propuesta de transformación, demanda constante ha sido que la política educativa se convierta en política de Estado para garantizar su sostenibilidad en el mediano y largo plazo.* La razón de esto se halla en la práctica negativa de abandonar, sin completar su realización, iniciativas de esta naturaleza por no avenirse a los particulares intereses de los gobiernos de turno. Ello ha menguado la credibilidad de las propuestas oficiales y redundado, como era de esperarse, en cuantioso derroche de recursos y pérdida de oportunidades.

Consecuente con este planteamiento, es que la educación tenga carácter prioritario en la política general del Estado y así se manifieste de manera clara y precisa en el acopio de los recursos y el compromiso por darle continuidad a las políticas para alcanzar las metas perseguidas. Se trata en definitiva de probar, mediante el gasto y la inversión, que existe en realidad una clara voluntad política de producir una transformación profunda en el sistema educativo nacional.



## CONSENSOS

### SEMINARIOS DE APOYO A LA TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA

1. La educación, al igual, que su inminente transformación, es un compromiso de todos los sectores de la sociedad.
2. Mayor autonomía gerencial a las instituciones educativas, comprometidas, por ello mismo, a adoptar mecanismos confiables de rendición de cuentas en materia académica, financiera y de gestión. Todo esto como consecuencia de la aplicación de la descentralización administrativa.
3. Generar un profundo compromiso con el proceso de transformación por parte del liderazgo nacional.
4. Es necesario llegar a compromisos que trasciendan los periodos de gobierno, los enfoques partidarios y las divergencias lógicas, fruto de la diversidad y pluralidad social.
5. A nivel medio se propone una vía académica hacia el nivel superior, una vía profesionalizante y una vía ocupacional. Esto supone el compromiso de los sectores público y privado de ampliar la oferta de oportunidades educativas en los subsistemas formal y no formal.
6. El nivel superior debe formar con calidad los cuadros del más alto nivel para cubrir las necesidades del desarrollo nacional, en un contexto internacional cada vez más presente y demandante. Debe ofrecer carreras cortas que generen mandos medios.
7. Adoptar currículos más abiertos, flexibles y adaptables a las principales diversidades geográficas y poblacionales.
8. Urgencia de ampliar la cobertura con calidad y equidad.
9. Adoptar cambios de mentalidad y de actitudes respecto a lo que podemos y debemos hacer. Hay que crear, mantener y robustecer la correspondiente voluntad política y aprender a llevarla efectivamente a la práctica.
10. Elevar la formación inicial al nivel superior, crear Un sistema de actualización permanente y evaluar el desempeño profesional.
11. La capacidad, disposición y determinación del magisterio es condición indispensable para que se produzca y prospere la transformación educativa de Honduras, por ello es necesario el compromiso personal de cada maestro con el proceso de transformación, con el apoyo decidido de las instituciones públicas y privadas, padres de familia, estudiantes y comunidad en general.
12. Incorporación plena de la educación no formal al Sistema Educativo Nacional. Para ello, diseñar políticas de acreditación de competencias laborales, ampliar la oferta de capacitación y crear las estructuras que administren la educación no formal y la articulen de mejor manera con el subsistema formal de educación.
13. Viabilizar la transformación educativa mediante asignaciones presupuestarias acordes con las necesidades ordinarias de operación y extraordinarias del proceso de transformación del Sistema educativo. Se demanda el compromiso de la empresa privada de asignar fondos, constituir fundaciones y patrocinar iniciativas diversas para promover la educación de calidad, tanto como una sabia inversión como por deber patriótico.
14. Adoptar un compromiso de ética ciudadana, con respeto profundo a la persona humana, norte y centro de la transformación educativa, así como la disposición a integrarse al cumplimiento de deberes de equipos, como grupos y como nación.

Tegucigalpa, M.D.C. 11 de Enero, 2000.



### 3. COMPONENTES GENERALES DE LA NUEVA EDUCACIÓN HONDUREÑA

#### 3.1. INTEGRACIÓN

La transformación educativa al interpretar las demandas de la gran consulta nacional relativas a crear un sistema educativo, unitario, coherente, pero igualmente flexible, diferenciado y diversificado plantea que la educación hondureña se realizará y desarrollará como un todo organizado en el cual sus componentes generales e integradores: concepciones, características, perfil del hondureño, fines, objetivos, principios, políticas, estrategias, lineamientos curriculares, ejes transversales y formas de gestión y regulación, se conjugarán entre sí y con el desarrollo de los subsistemas formal, no formal e informal y consecuentemente con el desarrollo curricular de sus respectivos niveles, ciclos, modalidades y experiencias educativas específicas en abierta, diversa y permanente realización y perspectiva de satisfacer necesidades de aprendizaje.

Este proceso se realizará con plena participación de los sujetos mismos de la educación y con base en las necesidades y problemas del desarrollo contextual.

La integración y diferenciación le imprimirá unidad, sustantividad, direccionalidad y sentido de desarrollo diverso y permanente al sistema educativo modelando nuevos tipos de gestión y de institucionalidad de la educación hondureña.

Como ente integrador, regulador y directivo, se propone:

La transformación e integración del Consejo Nacional de Educación con amplia representatividad de los actores de la educación: estatales y de la sociedad civil.

Como parte de esta instancia, la organización de un consejo consultivo, que se ocupe principalmente de los asuntos de política educativa, y de un consejo ejecutivo, que atienda principalmente los aspectos de carácter técnico, con el apoyo de organismos especializados.

#### 3.2. CARACTERÍSTICAS

##### EDUCACIÓN A LO LARGO DE TODA LA VIDA

Como es sabido, la educación ocupa un lugar cada vez más relevante en la vida de las personas. Ya no se debe pensar que la niñez y la juventud son las únicas etapas de la existencia en que se debe aprender. Las condiciones de la vida actual, caracterizadas por cambios complejos y acelerados en todos los órdenes de la existencia, exigen la actualización permanente del saber. El surgimiento en el escenario social de fenómenos inéditos relacionados con el portentoso desarrollo científico y tecnológico, hace que la educación no pueda ya realizarse solo con relación a un período particular de la vida o a una esfera particular de la actividad del ser humano. En la actualidad el tiempo de aprendizaje



*sistemático cubre toda la vida y la interrelación de los diferentes tipos de conocimiento y de formación en general, cada vez más estrecha, obliga a nuevas metodologías y enfoques integradores.*

Este comportamiento de los hechos nos lleva a dejar de considerar las diversas formas y tipos de educación como independientes y a tomar en cuenta el carácter complementario de los ámbitos y los períodos formativos. Como se expresa en el informe Delors: " Los tiempos modernos han perturbado los espacios educativos tradicionales, es decir, la iglesia, la familia, la comunidad de vecinos. Además, la ilusión racionalista de que la escuela podría por si sola satisfacer todas las necesidades educativas de la vida, ha quedado desvirtuada con las mutaciones de la vida social y los progresos de la ciencia y la tecnología y sus consecuencias sobre el trabajo y el entorno de los individuos".

#### LO UNIVERSAL Y LO NACIONAL

La acción educativa que se plantea de manera concreta en el ámbito específico de la nación obliga a combinar en la formación de la persona y/o de la colectividad lo universal y lo singular a fin de que, como anota el Informe Delors, todos reciban los beneficios de la diversidad del patrimonio cultural del mundo y las características de su propia historia. Estos son aspectos fundamentales de cualquier proyecto de transformación.

En el caso de Honduras, las características de su estadio de desarrollo condicionan el proyecto de transformación educativa. País de graves carencias, exclusiones y postergaciones, de bajos índices de desarrollo humano, sin un claro derrotero histórico, la educación no puede menos que concebirse como un medio instrumento de transformación y cambio. La transformación del sistema educativo nacional debe inscribirse dentro de este concepto. Lo contrario sería circunscribirla a su tradicional papel de adaptación, reproducción conservadora y conformismo.

Las actuales condiciones nacionales, vivas aún las lacerantes consecuencias de los fenómenos naturales que devastaron al país este fin de siglo, imponen acaso como jamás en nuestra trayectoria la formación de un recurso humano altamente capacitado, dotado de una pertinaz voluntad de cambio, de una sólida autoestima y nutrido de los valores éticos y cívicos que requiere un nuevo protagonismo en la vida política y social de la nación.

En adición a lo anterior, debe tenerse presente el vuelco sufrido por las concepciones pedagógicas contemporáneas, de acuerdo con las cuales, a diferencia del pasado, el énfasis ha de recaer en el aprendizaje y no en la enseñanza. Esto hace del alumno el centro de imputación del saber.

*En suma, el currículo de la transformación educativa debe tomar en cuenta tres realidades: el nuevo orden de cosas en el mundo, la circunstancia nacional y el entorno particular de las comunidades. A partir del conocimiento integrado de estas tres realidades será posible potenciar la identidad nacional.*



## CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO SISTEMA EDUCATIVO

El nuevo sistema educativo tendrá por lo menos las características siguientes:

**Unidad y Coherencia:** Debe responder a las expectativas y demandas de la sociedad para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Ello significa articular y dar secuencia lógica a los procesos de aprendizaje en los distintos subsistemas, niveles, ciclos y modalidades. El sistema tiene que ser único, integrado y coherente además con las etapas de desarrollo del ser humano.

**Flexibilidad y Apertura:** Debe ser abierto y responder a las necesidades, aspiraciones y potencialidades de los educandos, a las características de género, sociales, poblacionales, culturales, económicas y ambientales, nacionales, regionales y locales. Ha de permitir además las homologaciones y convalidaciones de los estudios realizados en los diferentes subsistemas y modalidades.

**Máxima Cobertura:** Debe tender a lograr, en consonancia con los patrones de calidad y equidad establecidos, la máxima cobertura posible de la demanda de servicios y diversificar la oferta de los mismos.

**Descentralización:** Su gestión debe ser descentralizada y abrir espacios de participación definidas a las comunidades a fin de garantizar la mayor calidad, pertinencia, equidad, sostenibilidad y eficiencia en los servicios, facilitar la evaluación y lograr que la educación sea efectivamente una responsabilidad social.

**Supervisión y Evaluación:** debe permitir el seguimiento oportuno de los procesos y acciones del quehacer educativo a fin de asegurar permanentemente el cumplimiento de sus objetivos y normas de calidad.

**Cientificidad;** Debe responder a los avances científico-tecnológicos y hacer posible cambios curriculares en respuesta a las necesidades del entorno local, regional, nacional e internacional, teniendo en cuenta los resultados de las investigaciones educativas.

**Inclusividad:** Debe atender a las poblaciones en situación de vulnerabilidad y de exclusión, a la población con necesidades especiales: discapacitados, especialmente dotados, adultos, tercera edad, poblaciones étnicas, reclusos y otros con todos los servicios regulares y derechos del sistema educativo nacional sin discriminación alguna.

### 3.3. PERFIL DEL NUEVO HONDUREÑO (A)

Desarrollado integralmente en su formación humana, con valores nacionales y universales.

Constructor consciente de su identidad personal, de la identidad y del patrimonio nacional en el marco de un mundo cambiante.



- Creador y productor de obras de calidad, mediante la mística de un trabajo diligente, dignas y liberadoras.
- Solidario luchador por el logro del bienestar de sus semejantes, de los suyos y de sí mismo.
- Participante consciente, activo y organizado contra la pobreza, el atraso, la corrupción, la exclusión, el autoritarismo, la injusticia social y los antivalores.

Comprometido con el conocimiento y resolución de la problemática de su contexto: la práctica de la prevención integral y con la promoción y defensa de la salud física, psicológica y social del pueblo hondureño.

- Con capacidad para tomar decisiones y actuar con autonomía en forma responsable y para concertar y converger con los demás a fin de lograr realizaciones para el bien común.
- Constructor de ambientes y de estilos de vida humana personal y colectiva de alta calidad, coherentes con el desarrollo humano sostenible de las presentes y futuras generaciones de hondureños.

Sensible al disfrute, promoción y práctica de valores culturales.

Consciente cumplidor y defensor de la ley y de los derechos humanos.

De pensamiento crítico y decodificador y evaluador de mensajes culturales.

Respetuoso, tolerante, optimista y abierto a la consideración de las ideas ajenas y al debate y acciones constructivas con sus semejantes.

Forjador de su propio desarrollo y activo participante en el de su familia, de las organizaciones a que pertenezca, de su centro de trabajo, de su etnia, su comunidad, de su nación.

Constructor de la unidad nacional, centroamericana, latinoamericana y caribeña y respetuosa de la universal y de la dignidad de los pueblos y de las culturas del mundo.

Abierto a los avances de la ciencia, la tecnología y el desarrollo cultural universal y actor optimista del progreso de Honduras en todos sus campos y posibilidades.

Con voluntad de aprender, de autoformarse y de contribuir a la educación de los demás, para resolver problemas, satisfacer necesidades y construir una sociedad hondureña más justa, democrática y desarrollada.



### 3.4. FINES

- Formar integral y permanente al hondureño para que pueda elaborar y realizar por decisión propia su proyecto de vida, contribuir a la superación de las condiciones de existencia de su familia y de su comunidad, y al desarrollo del país.
- Contribuir al desarrollo humano sostenible del pueblo hondureño mediante la calidad, pertinencia, eficiencia y participación democrática de los servicios educativos y la igualdad de oportunidades para todos, sin discriminaciones de ninguna naturaleza.

### 3.5. OBJETIVOS

- Desarrollar la conciencia crítica, el espíritu creativo, la actitud positiva y práctica transformadora frente a las necesidades, problemas y desafíos que hayan de encarar los educandos en los diferentes aspectos de su vida.
- Formar ciudadanos responsables, conscientes de sus deberes y derechos, creadores y transformadores de la sociedad, la cultura y el ambiente mediante el conocimiento, el trabajo y la solidaridad humana.-

Fortalecer la conciencia nacional y centroamericana y promover en los educandos una visión de lo latinoamericano y lo universal.

Inculcar el conocimiento y la práctica de la democracia como forma de gobierno y convivencia social.

Promover la práctica de los valores, especialmente los de carácter ético y cívico, la justicia, la observancia de la ley y la igualdad de las personas ante la misma, así como propiciar el conocimiento, respeto y ejercicio de los derechos humanos.

Hacer conciencia sobre la necesidad de un aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales del país, la protección del medio ambiente y la prevención integral ante los peligros de fenómenos naturales, económicos y socio-culturales.

Desarrollar capacidades de investigación, invención, innovación científica y tecnológica, *creación* artística y apreciación estética, y de cultura física y deportiva.

Valorar y realizar el trabajo, en sus diferentes manifestaciones, como fuente de dignificación humana y como un derecho y un deber para el desarrollo de la personalidad de los educandos de su familia y de su comunidad.

Desarrollar la capacidad del hondureño en la promoción y conservación de la salud de *manera* integral.

Fortalecer los valores de la familia como núcleo fundamental de la sociedad y promover la consolidación familiar, la paternidad responsable y una amplia formación



sobre la problemática poblacional sin menoscabo de la libertad y el respeto a la dignidad humana.

Promover los sentimientos de tolerancia, solidaridad y respeto a las diferencias entre las personas y los pueblos.

### 3.6. PRINCIPIOS

- Libertad académica: la educación debe desarrollarse dentro del más amplio espíritu de libertad, como lo requiere su relación con la ciencia, el arte y la cultura, para abatir el dogmatismo, el prejuicio y la superstición y forjar la actitud y práctica de educadores y educandos en el debate de las ideas, en el pensamiento crítico y el ejercicio de la verdad científica. La educación debe ser libre y contraria al dogma, al prejuicio y la superstición promoviendo con libertad la selección de las opciones que ofrece en sus distintos subsistemas, niveles y modalidades.
- Equidad y calidad de vida: la educación debe garantizar una igualdad de oportunidades para todos, sin discriminaciones de ninguna naturaleza; atender los distintos sectores de la sociedad, estableciendo las compensaciones y mecanismos que de manera efectiva nivelen las condiciones para los grupos más vulnerables y excluidos. Una expresión específica de este principio será la equidad de género, que permitirá valorar, respetar y atender a las mujeres y varones teniendo en cuenta sus especificidades, con miras a construir conjuntamente la igualdad en las distintas oportunidades sociales para ambos sexos.
- Obligatoriedad, gratuidad y laicismo: la educación debe ser laica, gratuita y obligatoria de conformidad con la ley. Debe ser obligatorio, por lo menos, un año de educación pre-básica, de acuerdo con los planes y programas aprobados por el Estado.
- Calidad: la educación, como proceso y producto, debe tener como elemento esencial la calidad, la cual se manifiesta en la significancia, pertinencia y relevancia de los aprendizajes.
- Participación: la educación es responsabilidad de la sociedad y debe, por consiguiente, estar abierta a los sectores directa o indirectamente vinculados con la misma.
- Innovación y dinamismo: la educación es un proceso permanente de formación humana que se realiza durante todas las etapas de la vida; debe adecuarse a las condiciones cambiantes de la sociedad, responder a las necesidades, demandas y desafíos que ésta enfrenta en los procesos de su desarrollo y conforma la capacidad de aprender a aprender en los procesos de superación de la calidad y condiciones de vida.
- Identidad: la educación debe formar un hondureño con una identidad claramente definida, en la que se conjuguen los valores nacionales y universales; orgulloso de su historia, cultura y tradiciones, conocedor de la realidad de su país, con visión de futuro, voluntad, optimismo y capacidad para transformar las condiciones de vida personal,



familiares y de su comunidad; y en definitiva que pueda contribuir al desarrollo de las condiciones y calidad de vida del pueblo hondureño.

- Universalidad: la educación debe formar un hondureño con visión universal, a la altura de su tiempo en los campos de la ciencia, el arte y la cultura. Debe además vincular la educación con el trabajo y la vida productiva.

### 3.7. POLÍTICAS

1. La educación nacional se orientará a la formación del hondureño y de la hondureña, como fin supremo de la sociedad y del Estado, centrando sus esfuerzos en la formación integral: humanística, científica, tecnológica y comunicacional.
2. Se garantizará la igualdad de oportunidades educativas a todos los hondureños y hondureñas, en el contexto de la educación a lo largo de toda la vida.
3. Se enfatizará el enfoque de aprendizaje en los subsistemas, niveles y modalidades de la educación nacional. Los pilares del aprendizaje, a lo largo de toda la vida, serán: aprender a ser, conocer, hacer cosas y convivir pacíficamente.
4. Los servicios educativos se organizarán en un sistema nacional unitario-diversificado, flexible y eficaz, articulado con los servicios de salud y de seguridad alimentaria, a fin de garantizar la expansión y sostenibilidad de la educación.
5. La educación en todas sus expresiones, teniendo en cuenta que las realidades son dinámicas, se actualizará permanentemente para satisfacer las cambiantes necesidades, intereses y aspiraciones humano-formativas de la población.
6. Se fomentará la identidad nacional, la formación democrático-participativa, el espíritu emprendedor y la cultura del trabajo.
7. La educación será función esencial del Estado con el aporte y participación de la familia y de la sociedad civil.
8. Se garantizará el desarrollo curricular en función de la inclusión, de la cultura de la prevención, del cultivo de los valores humanos y de la familia, de la ética social, de la diversidad de las necesidades educativas y de la diversidad socio-cultural, económica y ambiental.
9. La educación promoverá la unidad del pueblo, la integración centroamericana, latinoamericana y caribeña, así como la solidaridad, comprensión y el respeto a los demás pueblos y culturas del mundo.
10. La educación hondureña, respetando sus especificidades pedagógicas, se articulará, en todo cuanto sea viable y pertinente, a prácticas más amplias de desarrollo humano sostenible y a otras vinculadas con las grandes propuestas humanísticas asumidas por la sociedad hondureña.



11. La educación hondureña, en su planeación estratégica, debe considerar el rasgo característico pluricultural, multiétnico y plurilingüe de la sociedad hondureña. Debe estimularse y apoyarse a la educación intercultural bilingüe y, en su sentido más amplio, las prácticas educativas del país deben responder a un enfoque de interculturalidad.
12. Debe valorarse, estimularse y despertar en los educandos la conciencia de su responsabilidad ética, cívica y social, así como a inducirlos a brindar servicios solidarios a las comunidades locales en el proceso de construcción de su desarrollo sostenible.
13. La construcción de la calidad de la educación hondureña requiere un esfuerzo persistente y sostenido de parte del Estado, contando con el aporte de la sociedad civil. Los costos educativos públicos del país tienen el carácter de una inversión social de la más alta prioridad nacional, situación ésta que debe reflejarse en el creciente incremento de las *asignaciones* presupuestales.
14. La educación hondureña, con visión de futuro, requiere el uso cada vez más amplio de la capacidad instalada del país. El Estado debe promover la toma de conciencia acerca de esta responsabilidad y generar los más eficaces mecanismos para el logro de dicho propósito.
15. Las políticas educativas del país tienen el carácter de Políticas de Estado, las cuales se sustentan en acuerdos sociales básicos. Es indispensable establecer mecanismos eficaces que faciliten permanentemente los procesos de diálogo, negociación y concertación a lo largo de la puesta en marcha de la educación transformada.

### 3.8. TRANSFORMACIÓN CURRICULAR

#### CONCEPCIÓN DEL CURRÍCULUM

El sistema educativo hondureño, en sus diferentes subsistemas, sobre todo el formal, está básicamente diseñado para atender tres etapas de la vida: infancia, adolescencia y juventud, por estimar que estos son los períodos en que se educa la persona humana. Esta concepción, sin embargo, está siendo sustituida por el criterio más amplio de que no hay edad para la educación y que ésta acompaña al ser humano durante su existencia.

En tal sentido, cualquier transformación que pretenda estar a la altura de los tiempos debe partir de esta nueva visión. Adicionalmente, conviene tener presente que el sistema también fue diseñado para una sociedad con incipientes procesos de urbanización y una demanda poco diversificada, tanto desde las exigencias del aparato productivo como de las expectativas de la población. Los cambios sobrevenidos en el transcurso del tiempo no han alterado básicamente esta organización, aunque es necesario reiterar que se han hecho esfuerzos por ampliar y adecuar la oferta a los requerimientos que ha ido planteando el desarrollo del país.



*Las reflexiones que anteceden señalan la necesidad de producir una transformación profunda y radical del currículum que afecte los componentes sustanciales del mismo.*

En general, el currículum transformado se concibe como una práctica educativa holística, organizada, histórica y contextualmente condicionada; científica y participativamente fundamentada, planificada, orientada y regulada; centrada en el ser humano, principalmente en aprendizajes pertinentes, relevantes y significativos con sentido de formación a lo largo de la vida. En esta práctica se integran lineamientos convergentes nacionales, filosóficos, políticos y estratégicos generales (*unidad*) con el desarrollo abierto de los currícula diversificados de los subsistemas, niveles, ciclos y modalidades educativos que satisfagan las necesidades y aspiraciones educativas específicas de los participantes a partir de su realidad concreta (*diversidad*). En los procesos de esta práctica educativa, los educandos construyen su identidad y autonomía personal y colectiva con fundamento en valores, en el marco de los cambios contextuales cercanos y universales.

En consecuencia, el currículum nacional-diversificado debe tener las siguientes características:

- Centrado en el ser humano.
- Cualificado, pertinente y con sentido permanente.
- Planificado y realizado en función del conocimiento científico de la realidad histórica y contextual.
- Organizado en forma sistémica y realizado con carácter unitario-diversificado, centralizado-descentralizado y democrático-participativo.
- Gestor de reflexividad, selectividad, creatividad y productividad y por lo tanto de un trabajo humano productivo concretado en obras de calidad.
- Previsor, proyectivo, preventivo, constructor de identidad y de autonomía, en desarrollo abierto y permanente.
- Equitativo, incluyente, actualizado y en constante expansión y renovación.
- Regulado legal y democráticamente en procura de finalidades humano-formativas, con fundamento en valores y derechos humanos.

## DESARROLLO CURRICULAR

Asumiendo las características arriba expresadas, educarse en el contexto de esta transformación, es vivir un proceso abierto de formación humana, centrado en aprendizajes pertinentes, relevantes, integrales y proyectivos. Un componente esencial de ese proceso, es la apropiación sostenible de valores, con los cuales los humanos construyen su ser, a partir de su propia situación.

El enfoque de aprendizaje, en este aspecto, asume un papel esencial en el currículum, entendido como un logro relativamente estable de un ajuste reorganizativo de la actitud y comportamiento a situaciones nuevas.

Esta transformación se realizará básicamente en dos momentos curriculares ínterrelacionados: uno, la apropiación crítica y selectiva de valores tomados de las influencias



del comportamiento contextual y de la educación sistemática, y dos, la construcción teórica de la práctica educativa que tiene lugar en dicha apropiación, la cual posibilita continuar superándola, siguiendo la lógica de satisfacer las necesidades humano-formativas consecuente con los componentes curriculares, en sus dimensiones específicas y generales.

Los momentos curriculares indicados parten de la iniciativa de cada educando, o de la convergencia entre este y sus compañeros (as), con los facilitadores (docentes) y con los demás actores socio-culturales de la educación; convergencia en la cual todos, con visión de desarrollo humano, fundamentan y realizan la gestión y el desarrollo sistémico, unitario-diversificado y abierto del curriculum.

*Esta concepción y práctica del desarrollo curricular, implica la necesidad de: innovar el curriculum permanentemente; actualizar su calidad y pertinencia; integrar la teoría con la práctica; conjugar lo diverso con lo unitario, el todo con sus partes y la actuación con la representación valorada del mundo; interrelacionar selectivamente lo global con lo nacional y este con lo regional, departamental, distrital, municipal, local, e institucional. Así mismo, integrar la educación formal con la no formal (e incluso la informal en lo posible); la formación inicial con la permanente; la educación básica en sí y con el resto de la educación sistemática; la educación para el trabajo en sí y con el resto de la educación nacional; la diversidad de modalidades educativas con el resto de la educación sistemática; lo cuantitativo y expansivo con lo cualitativo, pertinente y equitativo; lo conservador con lo innovativo; la fundamentación con la orientación, con las regulaciones, con los subsistemas, los insumos, los medios, las relaciones, los ambientes, espacios, tiempos y, en fin, integrar todos los componentes curriculares en un todo sistémico.*

En este mismo sentido, la transformación educativa trabajará decididamente en la superación del predominio del autoritarismo educativo y socio-cultural de nuestro país, sustituyéndolo con una cultura democrático-participativa, generadora de auto-conciencia responsabilidad y solidaridad de todos los actores de la educación y de la vida socio-cultural y política de los hondureños en general. *De esta forma se impulsarán formas organizadas de dirección colegiada y generalizarán procesos de descentralización y participación social en todo el quehacer educativo. Se hará efectiva la autonomía y libertad académica creativa y constructiva a lo largo de toda la práctica educativa, para lo cual se generalizará la formación inicial y permanente de todos los actores de la educación, especialmente de la docencia, para que ésta asuma su misión de liderazgo real en la transformación del sistema educativo.*

En este mismo orden, el desarrollo curricular posibilitará el rescate, construcción y consolidación de nuestra identidad: personal, familiar, institucional, comunal y nacional, en la perspectiva de la integración centroamericana, latinoamericana y caribeña, en el marco de la globalización universal y de la competitividad cualitativa e incremento y circulación acelerada del conocimiento, la información y las comunicaciones, como la forma idónea para enfrentar y superar las deformaciones provocadas por la apropiación de los antivalores y las influencias deformantes y degradantes.



### 3.9. EJES TRANSVERSALES

En la etapa del desarrollo del curriculum se deberá organizar, sistematizar y analizar, en categorías, el conjunto de valores identificados como necesarios para la formación del nuevo hondureño. Igualmente se identificarán las metodologías para su inserción y forma de apropiación crítico-práctica de los docentes y alumnos en las experiencias de aprendizaje completo.

Sin menoscabo de lo expuesto, la transformación de la educación nacional, debe diseñarse en torno a tres ejes fundamentales y subsumidores de otros que, junto al resto de elementos integradores, le den a la educación hondureña unidad, consistencia y pertinencia en relación con el perfil del hondureño que se desea formar. A partir de la realidad actual del país esos tres ejes son: identidad, trabajo y democracia.

#### IDENTIDAD

La identidad se conforma mediante la apropiación crítico-práctica o creación de valores socio-culturales que se integran y consolidan como patrimonio del comportamiento de las personas y de la sociedad; es factor de autonomía personal y colectiva de un comportamiento cotidiano, estable y significativo. La identidad nacional se inspira en los valores del pasado histórico y se desarrolla y fortalece en función de los consensos colectivos en torno a las grandes aspiraciones nacionales.

En nuestro país la identidad que enaltece y confirma la nacionalidad, en vez de fortalecerse con el transcurso del tiempo, mas bien se ha debilitado debido a factores exógenos como la transculturización y factores endógenos que, como la ausencia de objetivos nacionales compartidos, han producido en el hondureño una sensación de vacío e inseguridad. La identidad y los valores que la configuran no han tenido en el currículo de la educación hondureña el espacio que deberían tener en vista de su enorme importancia en la formación de la nacionalidad. Es por ello que en la presente propuesta la identidad aparece como un eje esencial del desarrollo curricular en la educación formal y en la no formal y como elemento determinante de la educación informal.

#### TRABAJO

Existe una idea del trabajo como servidumbre, como una actividad opresiva impuesta por la formación social y la organización de la economía. Una idea del trabajo en que el individuo no es más que un instrumento de fuerzas productivas ciegas que dejan márgenes limitados de libertad y creación. Es el trabajo tradicional circunscrito a la sobrevivencia y apegado a la rutina. Frente a esta idea está *el trabajo como realización, liberación y dignificación humana. Un trabajo cuyo ejercicio forma al ser humano integral, eliminando la separación artificial entre el trabajo manual e intelectual, entre la teoría y la práctica. El trabajo así entendido es principio educativo, objetivo o finalidad curricular y por tanto eje insoslayable de la educación.*



## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

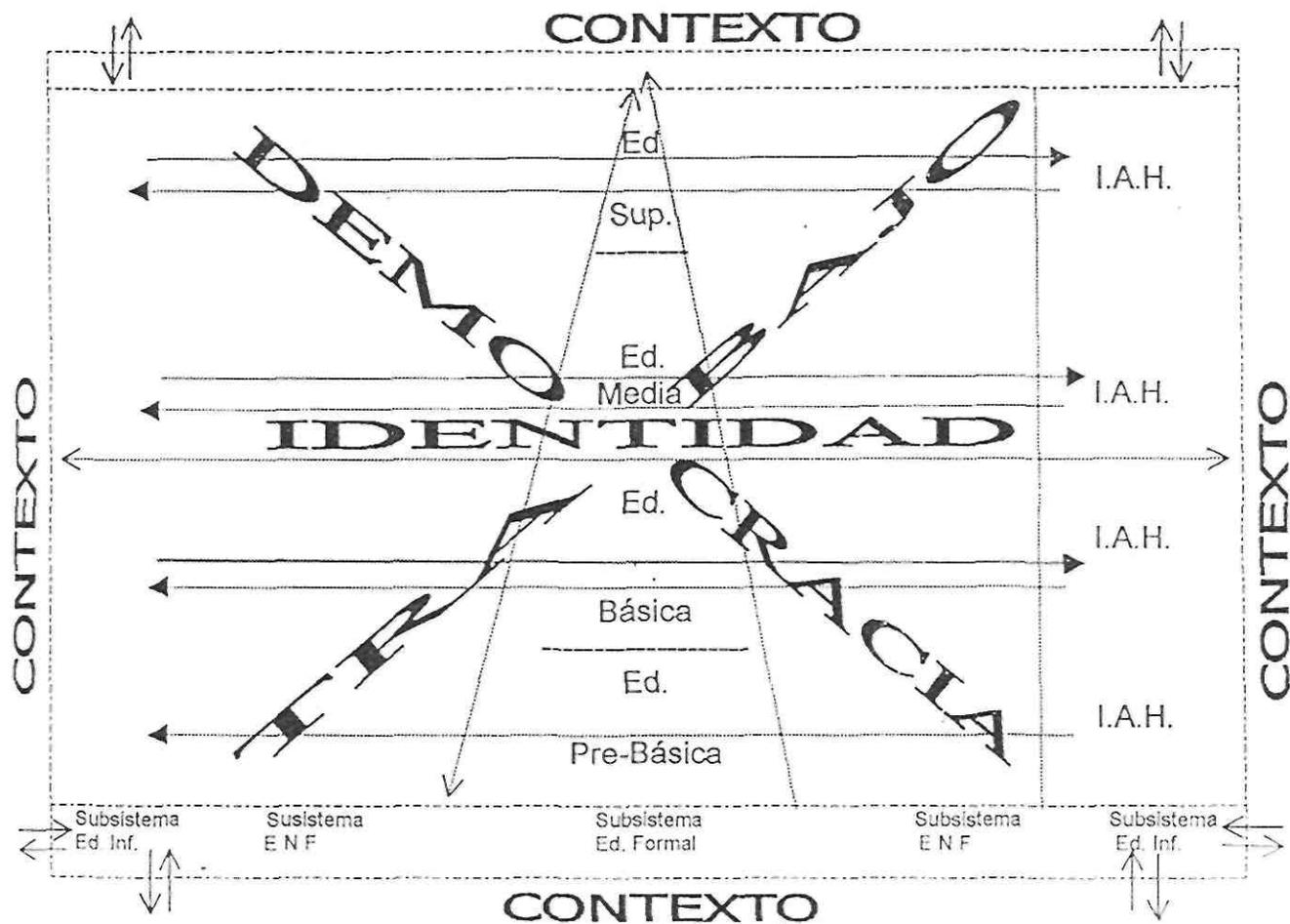
En la historia de la sociedad hondureña, como queda expresado, ha predominado una cultura autoritaria con fuertes características de exclusión que se manifiesta en cierta actitud impositiva por un lado y de sometimiento por el otro en el comportamiento individual y social. El autoritarismo en la educación ha dejado huellas deformantes, amputando el desarrollo inteligente de la creatividad, de búsqueda de capacidad reflexiva, de iniciativa autónoma y de constructividad autogestiva de los educandos.

La democracia entendida como cultura, como expresión de la vida cotidiana, como espacio para vivir y aprender juntos, no es aún una realidad generalizada en Honduras. Tampoco lo es en su concepción económica, política y social. Como toda cultura la *democracia necesita insemarse, cultivar su desarrollo y brindarle oportunidad de arraigo en las diferentes esferas de la vida. Esto vale de manera especial para la educación, para todos los tipos, niveles y modalidades del sistema y más particularmente aun para la vida escolar y educativa en general, propiciando formas de organización y metodologías participativas que fortalezcan las relaciones y prácticas democráticas. Como eje del sistema educativo, la conducta democrática participativa debe ser uno de los factores decisivos en la formación del hondureño, una parte esencial de su perfil futuro.*



## SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

### EJES TRANSVERSALES



IAH= Interrelación Académica Horizontal.

Ed. Inf.= Educación Informal.

ENF= Educación No Formal.

Ed. Formal= Educación Formal.



## TERCERA PARTE

### 4. INTEGRACIÓN Y CAMBIOS DE LA EDUCACIÓN FORMAL, NO FORMAL E INFORMAL

#### 4.1. TRANSFORMACIÓN DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN FORMAL

De conformidad con la ley, la educación formal en Honduras ha sido organizada en niveles y estos en diversas formas de organización curricular y administrativa con las características descritas en el apartado 1.3. SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN NACIONAL".

*En consecuencia, se propone:*

- *Que la educación formal actualice permanentemente su desarrollo curricular y administrativo conforme a los componentes generales de la presente propuesta.*
- *Que se integre tanto internamente como con el subsistema no formal e informal de la educación nacional y con el desarrollo humano sostenible del país.*

Para ello deberá transformar la calidad, pertinencia y diversificación, la equidad y sus formas de gestión, organización y cobertura; su eficiencia e impacto en el desarrollo humano en las condiciones de vida socio-económica, cultural, ambiental, local, regional y nacional. Lo esencial de esta transformación es el desarrollo creativo y abierto de la diversidad curricular en respuesta a problemas, necesidades y situaciones contextuales de los niveles, ciclos, modalidades y procesos educativos específicos con aplicación creativa de los componentes generales del sistema.

### CAMBIOS EN EL ÁMBITO ADMINISTRADO POR LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN

#### EDUCACIÓN INICIAL

Los centros educativos promoverán, impulsarán y harán sostenible un amplio, profundo y vigoroso movimiento social de educación inicial, en coordinación con las diversas formas de organización local, municipal, distrital, departamental, regional y nacional.

Se trata de propiciar una educación integral -bio-psico-socio-cultural-inicial de la infancia de 0 a 3 años por lo menos, proceso que debe realizarse principalmente en el seno de la familia o en centros especializados, mediante una previa o simultánea educación de la niñez, juventud, adultos, padres de familia, responsables de los medios de comunicación y de la comunidad en general para que puedan participar como facilitadores de la educación,



con las capacidades necesarias para promover el desarrollo integral de la infancia, construyendo así, con participación de todos, el nuevo tipo de hondureño.

#### EDUCACIÓN PRE-BÁSICA

En este nivel se continúa profundizando sistemáticamente la educación inicial con enfoque integral y sentido permanente para los niños y niñas de 3 a 5 años de edad. Propicia por tanto el desarrollo bio-psico-socio-cultural de los educandos a partir de la situación real del desarrollo de su personalidad. Este nivel también es necesario para facilitar la participación con mejores posibilidades en los procesos de la educación básica.

Todos los niños y niñas tendrán acceso obligatorio, por lo menos, al tercer año de la educación pre-básica (preparatoria), para lo cual, el Estado creará las condiciones y dotará de los recursos necesarios con el apoyo de la sociedad civil.

Se crearán asimismo, instancias de coordinación para desarrollar acciones educativas propias de este nivel en los subsistemas formal, no formal e informal.

Se propiciará la cogestión entre comunidad, empresa privada, ONGs, Secretaría de Educación, Comisión de Educación Alternativa No Formal y otras entidades pertinentes para la ampliación de cobertura y el logro de la calidad en este nivel.

#### EDUCACIÓN BÁSICA

En este sector se satisfacen las necesidades educativas básicas, incluyendo las especiales de los educandos, en correspondencia con los problemas, intereses y situaciones de su contexto. El desarrollo curricular del nivel se diseñará y realizará profundizando y ampliando el enfoque educativo integral "de la educación pre-básica en forma progresiva, flexible, fluida, abierta, constructiva, preventiva y con sentido permanente, tomando en cuenta entre otras, los siguientes aspectos:

- Los sujetos de la educación.
- Las necesidades, intereses, problemas y situaciones del contexto.
- Los lineamientos de los componentes generales de la educación nacional.
- Los avances científicos, tecnológicos y culturales en general.
- La actualización pedagógica contemporánea.
- La factibilidad de condiciones y recursos.

El desarrollo integral del curriculum de la educación básica superará los enfoques parciales y reduccionistas del exclusivo instrumentalismo académico e integrará el proceso educativo con la realidad de la vida humano-contextual de los educandos.

El curriculum se organizará en tres grandes etapas comprendiendo cada una de ellas tres años académicos que harán un total de 9 años, obligatorios y gratuitos, los cuales estarán comprendidos entre los 6 y 14 años de edad de los educandos,



La educación básica de jóvenes y adultos será definida, diseñada y realizada mediante un currículum especial.

La educación básica integral, democrático-participativa, gestora de identidad y de autonomía y comprensiva de valores y de derechos humanos, enfatizará el cultivo de la reflexión, la creatividad, la productividad, el espíritu constructivo y preventivo.

*Se propone: incluir dentro de la formación instrumental, el aprendizaje del idioma inglés y elementos de informática, así como la lengua vernácula de las etnias con cultura diferenciada.*

En la tercera etapa se continuará la aplicación del *eje transversal trabajo*, para desarrollar sistemáticamente las potencialidades y una orientación más intensa hacia el trabajo productivo y el aprestamiento para la incorporación a la educación media.

#### PRIMERA ETAPA

La educación básica instrumental - del primero al tercer grado- proveerá aprendizajes instrumentales con énfasis en las destrezas de la comunicación (lenguaje, lecto-escritura), cálculo matemático y socialización.

#### SEGUNDA ETAPA

La educación básica general -del cuarto al sexto grado-, propiciará el desarrollo de destrezas y actitudes relacionadas con la investigación científica, análisis de la realidad socioeconómica y política de la comunidad; reforzar las capacidades de comunicación, las matemáticas y los elementos tecnológicos.

#### TERCERA ETAPA

Educación básica, científico-tecnológica -del séptimo al noveno grado-, se reforzarán y desarrollarán destrezas y habilidades, así como el inicio de la formación pre-vocacional, para desarrollar las potencialidades, una orientación hacia el trabajo productivo y la incorporación al nivel de la educación media.

#### EDUCACIÓN MEDIA

En el nivel de educación media los educandos se formarán integralmente, bien para su ingreso específico al nivel de educación superior o para su incorporación al mundo del trabajo. Este nivel estará comprendido entre 15 y 17 años de edad.

Para la formación académica, tendiente a continuar estudios en el nivel de educación superior, se ofrecerá el bachillerato académico con dos años de duración.

Para la formación de técnicos de este nivel, aptos para su incorporación al mundo del trabajo o continuar estudios en el nivel de educación superior, se ofrecerá un bachillerato técnico con duración de tres años, organizado con una base común y cualquiera de las



siguientes áreas del conocimiento: agropecuaria, industrial, servicios, arte y deportes, según las necesidades nacionales, locales o regionales.

## CAMBIOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

El concepto de educación superior ha sido ligado tradicionalmente al de universidad, dado que históricamente ha estado atendida en dicha institución con propósitos casi exclusivamente profesionalizantes. La realidad actual, sin embargo, es otra. Hoy en día la educación superior se ha exclaustrado de los recintos universitarios y han hecho presencia en el medio variado centro educativo en espacios nuevos y con otros ámbitos de estudio e investigación.

### FUNCIONES ESENCIALES

Como es sabido, a la universidad -la forma más acabada de la educación superior- se le atribuyen en nuestro tiempo cuatro funciones esenciales: la preparación para la investigación y para la enseñanza; la oferta de tipos de formación muy especializados y adaptados a las necesidades de la vida económica y social; la apertura a todos para responder a los múltiples aspectos de la educación permanente; y la cooperación internacional.

En el campo de la investigación y la creación del saber, las universidades pueden ayudar a resolver algunos de los problemas de la sociedad, participando en las tareas del desarrollo y en la formación de recursos humanos al más alto nivel en función de la demanda social y de sus propios cuadros docentes. La universidad debe estar abierta a la posibilidad de recibir demandas de aprendizaje y abrir espacios de formación a través de modalidades no convencionales para ajustarse al ritmo y necesidades de la población. Es de suma trascendencia que la comunidad universitaria nacional busque enlaces y relaciones con el mundo científico exterior, apoye estructuras de cooperación, para mantenerse al día y aprovechar las ventajas que puede brindar un intercambio de esta naturaleza.

### FUNCIÓN DE LA UNAH

De acuerdo con la Constitución de la República, la Universidad tiene la obligación de programar su participación en la transformación de la sociedad hondureña, lo cual indica la intención del legislador de otorgarle un papel importante en el desarrollo de Honduras. Ahora bien, como la política de desarrollo la fija el Estado a través de sus órganos e instituciones, corresponde a la Universidad darse la organización necesaria para cumplir el mandato constitucional. Esta misma obligación tienen todas las instituciones de la educación superior de conformidad con la ley respectiva.

En Honduras, no obstante la importancia de las funciones señaladas, es necesario que la universidad reasuma su papel de conciencia alerta en la vida política y social del país, se convierta en un respetado poder intelectual y en el centro ético de referencia de la vida nacional.



## RELACIONES CON EL RESTO DEL SISTEMA

La educación superior, como es sabido, forma parte del sistema educativo nacional. Es en cierta forma la culminación de un proceso que se inicia en la educación pre-escolar en el subsistema formal. Es lógico esperar en consecuencia que exista unidad, secuencia, direccionalidad y coherencia entre ambos extremos. *Es evidente entonces que uno de los objetivos de la transformación educativa debe ser la recuperación de la unidad del sistema, lo cual implica una reestructuración de los aspectos jurídicos e institucionales y establecer una sola dirección a través del Consejo Nacional de Educación debidamente reestructurado y dotado de las funciones y atribuciones necesarias para garantizar el funcionamiento sistemático de la educación nacional.*

## EL EJE DE LA TRANSFORMACIÓN

*El eje de la transformación de la educación superior es la articulación de sus relaciones con la sociedad, su presencia en la orientación del desarrollo nacional y su participación en espacios definidos y tareas concretas de interés público.*

*El cambio de las instituciones del nivel superior ha de propiciar su conversión en centros de investigación, de producción y transferencias de conocimiento y tecnologías. Se debe enseñar a investigar y a divulgar lo investigado.*

*La calidad del desempeño global de las entidades educativas superiores debe ser un cometido continuo y permanente. Si en algo insisten los expertos es en el aspecto cualitativo de los estudios superiores, su excelencia académica y su eficaz aplicación.*

La reorganización interna de las universidades y demás instituciones superiores es también tarea primordial. La existencia de unidades casi autónomas unas de otras que caracterizaron el modelo napoleónico está declinando, ya que la realidad demanda estructuras más flexibles y funcionales para integrar objetivos comunes.

## MASIFICACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

El flujo de estudiantes a la educación superior se ha vuelto masivo, a diferencia de lo que ocurría en tiempo pasados, de predominio de una élite. Esta circunstancia obliga a desagregar ciertos servicios educativos y a crear nuevos desarrollos institucionales para ello, a redefinir jornadas para optimizar la utilización de los espacios y el tiempo, y a consolidar procesos de descentralización. *La transformación de la educación superior también debe considerar el amplio espacio que ofrece la educación no formal y el nuevo enfoque de una educación para toda la vida.*

*El currículo debe modernizarse con el desarrollo de estrategias de entrega de servicios a distancia -ya existentes pero con graves deficiencias, la educación abierta, universidad virtual, universidad de empresa, gestión de universidades populares y otras.*



La equidad en la educación superior no solo tiene que ver con garantizar las oportunidades de acceso para todos sino preferentemente en ofrecerles servicios de calidad que potencien sus vocaciones.

## EDUCACIÓN SUPERIOR E INTEGRACIÓN REGIONAL

La educación superior del siglo XXI, al igual que lo piensan algunos expertos deberá caracterizarse por su gran apertura, por ofrecer oportunidad de aprendizaje a todos, desformalizarse en cuanto a requisitos académicos y edad; enseñar en sus aulas, en sus laboratorios, en su campus, pero también en la fábrica, en la empresa, en las instituciones del Estado y en los propios hogares. Se universalizará y se extenderá a toda la sociedad. Será realmente sin muros: "la sociedad estará en ella y ella estará en la sociedad".

Las universidades deberán promover un nuevo y lúcido proceso de integración regional de la educación superior, inspirado en los ideales integracionistas que animaron a nuestras más altas casas de estudio en el década de los años sesenta, pero ajustados al nuevo escenario internacional y al contexto en que se desenvuelve el ser y quehacer de nuestros pueblos.

## EL PAPEL DE LA UNAH

Lo anterior por supuesto no agota el contenido que podría tener una transformación de la educación superior pero, en todo caso, señala aspectos insoslayables de la misma que deberían tomarse en cuenta, sobre todo en las comunidades universitarias. *A este respecto, la UNAH, en su condición de rectora de este nivel, está obligada a ser la institución pionera del cambio.* De cualquier manera la reforma educativa nacional, convertida ahora en una propuesta de la sociedad civil, tiene en la educación superior un componente esencial, de imprescindible presencia en la totalidad del nuevo sistema. En efecto, no se podría hablar de un nuevo sistema educativo para el país si no es comprensivo de todos sus subsistemas, niveles y modalidades. Si la transformación no adquiere esta integralidad uno de sus objetivos, acaso el más esencial, se habría malogrado.

En consecuencia, se propone:

*Que la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, realice en el más breve plazo un proceso de concertación interna en función de la transformación del sistema educativo nacional que propone la sociedad civil.*

*Que la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, con base en dicha propuesta, promueva un proceso de concertación en el conjunto del nivel de la educación superior.*

Sin perjuicio de lo que pueda resultar como producto de lo arriba señalado, la transformación de la educación superior podría comenzarse de inmediato poniendo en marcha las siguientes políticas y estrategias:



## POLÍTICAS

1. Los centros de educación superior establecerán un sistema de selección y formación de sus docentes, a fin de que promuevan un cualificado desarrollo curricular del sistema acorde con las exigencias humano contextual, actual y futuras.
2. Los centros de nivel superior establecerán un sistema de selección, admisión, orientación, matrícula, control y evaluación a los estudiantes y a los egresados.
3. Los centros de educación superior deberán acreditar la calidad de los servicios que ofrecen.
4. La educación superior ampliará su cobertura con calidad de aprendizaje a toda la geografía del país.
5. Las opiniones de la sociedad serán ampliamente consideradas en la orientación del quehacer de la educación superior.
6. La *autonomía como atributo de todo universitario como condición de la universidad auténtica* seguirá siendo una garantía de la libertad de cátedra, la pluralidad ideológica, la independencia del saber y la innovación académica y administrativa.
7. Los centros de educación superior establecerán sistema de información con tecnología de punta que apoye el desarrollo de la actividad académica.
8. En la educación superior se fortalecerá la investigación científica y la extensión universitaria como elementos de formación profesional y proyección institucional.
9. La educación superior proveerá a la sociedad de profesionales con alta calidad científica y humanística, con visión y misión transformadora de la realidad y con la capacidad necesaria para la solución de problemas.
10. La educación superior contribuirá a mejorar y mantener la coherencia del sistema educativo para asegurar su eficaz funcionamiento.
11. La representación estudiantil en el quehacer de los centros del nivel, *responderá a los objetivos formativos y académicos de los estudiantes y de las instituciones*

## ESTRATEGIAS

1. Diseñar un modelo curricular que responda a las exigencias de la dinámica social.
2. Formular mecanismos para un sistema de selección, ingreso, contratación y promoción de los docentes



3. Institucionalizar programas de profesionalización y superación docente a fin de promover un cualificado desarrollo curricular del sistema.
4. Establecer mecanismos para la admisión, ingreso, permanencia y promoción de los estudiantes.
5. Diseñar e implementar los sistemas de acreditación y certificación de las instituciones, programas y personal docente del nivel.
6. Fortalecer y reorientar el sistema de Educación a Distancia.
7. Diversificar la oferta educativa y fortalecer los centros de Educación Superior de acuerdo con las pertinencias y potencialidades de las diferentes zonas del país.
8. Consolidar y diversificar los estudios de postgrado.
9. Incorporar a la currícula las actividades de investigación y extensión.
10. Orientar el modelo curricular hacia la formación del recurso humano que el país necesita.
11. Institucionalizar la educación permanente para ofrecer oportunidad de actualización y adaptación a realidades cambiantes y difícilmente previsibles.
12. Revisar la legislación educativa.
13. Evaluar y reglamentar la representación estudiantil en los centros del nivel.
14. Diseñar un plan estratégico y un plan de desarrollo para el nivel de Educación Superior.
15. Crear estilos de gestión que permitan la descentralización interna para mejorar el funcionamiento de los centros de Educación Superior.



## CUARTA PARTE

### 4.2. TRANSFORMACIÓN DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN NO FORMAL

#### CONCEPTUALIZACIÓN

En una concepción amplia de cambio educativo global, un desafío a encarar es la articulación orgánica de las tres formas de aprendizaje -formal, no formal e informal, que son en sí mismas procesos, que tienen una insuficiente y a veces inexplorada potencialidad de interacción en una visión de esfuerzos de complementariedad sin pérdida de su singularidad.

La educación no formal tiene un sentido restrictivo cuando es considerada solamente como una alternativa educativa o cuando su destinatario es, exclusivamente, la población no cubierta por el subsistema de educación formal. Sobre este particular, lo que debe buscarse tanto teórica como prácticamente es la integración orgánica de los dos grandes subsistemas, y crear las facilidades de intercambio de experiencias y de tránsito de los educandos de uno a otro para que se apropien de los beneficios que cada uno de ellos supone.

La educación no formal forma parte esencial y permanente del sistema educativo. Debe comprenderse que la educación formal no ha podido cubrir toda la demanda, ni ha podido responder con la debida flexibilidad a las necesidades cambiantes del mercado laboral. La educación no formal surge, entonces, como una respuesta para satisfacer necesidades educativas que impone la dinámica de la sociedad.

La educación no formal, asumida como un proceso de aprendizaje intencional y estructurado o semiestructurado, se orienta al logro de múltiples propósitos educativos, individuales y colectivos. Dichos propósitos, de conformidad con el estudio realizado por el CENET, se concentran principalmente en las siguientes áreas: productiva, cultural, social y política.

La educación no formal no es sólo para las personas individuales sino también para las organizaciones. Lo que en buena cuenta se viene planteando es que las organizaciones, tanto de la sociedad civil como del Estado, requieren de la educación no formal para su desarrollo su permanente y su adecuación dinámica.

*La educación no formal es un proceso flexible y diversificado, animado por educadores profesionales y no profesionales, que comprende un horizonte amplio y diversificado de aprendizajes intencionados y programados, que se realizan en los múltiples escenarios de la sociedad civil y del Estado, con el fin de satisfacer necesidades educativas específicas no cubiertas por las opciones educativas formales.*

Se practica en todos los niveles y modalidades del sistema o fuera de ellos; beneficia a todos los grupos de edad sin exclusiones de ninguna índole, puede desarrollarse a través



de posibilidades combinatorias de la educación presencial y a distancia, o a través de las distintas expresiones de la educación abierta y utiliza diversidad de medios o recursos de aprendizaje.

En un contexto social y productivo cada vez más cambiante, gana terreno el concepto de educación continua; el mundo exigirá cada vez más rápidamente renovación actualización de conocimientos y habilidades, así como acciones de reconversión laboral. E este sentido la educación formal y no formal, actuando complementariamente, tendrán que preparar más y mejor a los educandos para que se puedan insertar exitosamente en la sociedad y el aparato productivo.

Otra tendencia es la flexibilización de los currícula, la movilidad entre la educación formal y no formal, una articulación con la realidad existencial y socio-productiva, y la búsqueda del reconocimiento oficial de las diversas acciones educativas no formales.

#### UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

*La nueva institucionalidad del sistema educativo y específicamente de subsistema de educación no formal, debe estar próxima a las realidades de los hondureños dentro de sus respectivos contextos y considerando sus características culturales, económicas, sociales, políticas, religiosas, organizacionales educacionales. Teniendo presente este referente habrá que diseñar un modelo organizativo moderno, emprendedor flexible con posibilidades combinadas.*

*La nueva institucionalidad educativa requerirá de múltiples articulaciones. La primera es la articulación interna de cada uno de los subsistemas en relación con sus distintos niveles y o modalidades. La segunda es la articulación entre los subsistemas, particularmente entre los subsistemas de educación formal y educación no formal. Tal articulación requerirá de criterios orientadores, estrategias, mecanismos debidamente consensuados. La tercera es la articulación de los procesos educativos formales y no formales a prácticas amplias de desarrollo y transformación.*

La nueva institucionalidad de la educación no formal tiene su piedra angular en el movimiento pedagógico de educación no formal emergente desde los escenarios y espacio educativos de la sociedad civil y del Estado no atendidos por la educación formal. En cuanto movimiento pedagógico la educación no formal cuenta con fuerzas y vertientes disímiles los escenarios del Estado y de la sociedad civil. En el caso de Honduras se dio un paso significativo a través del Decreto-Ley de Educación Alternativa no Formal. En la comisión nacional que la dirige están representadas 15 organizaciones estatales y no estatales.

#### COMPROMISOS

En el proceso de convergencia respectivo, se asumieron compromisos orientados a fortalecer el desarrollo de la educación no formal.



En el proceso de convergencia respectiva, se asumieron compromisos orientados a fortalecer el desarrollo de la Educación no Formal, sobre la base siguiente: a) la articulación del Subsistema de Educación no Formal con base en normas, b) la articulación externa con otros subsistemas con base en estándares, y c) la administración del mismo bajo los principios de la desconcentración y descentralización. Los consensos plantean la necesidad de crear un sistema nacional de acreditación de tercer parte y de carácter no obligatorio, al realizarse la revisión del marco Jurídico de la Educación no formal, a través de la Comisión Nacional, deben incorporarse las instituciones que todavía no han acreditado sus miembros.

Se propone una estrategia que incremente la inversión del Gobierno y esencialmente del sector privado, dentro de amplias estrategias consensuadas, con normativas claras para el desarrollo de este tipo de educación. Se procurará mantener la iniciativa, la creatividad y el estímulo a la inversión en educación no formal. Las normas y directivas de este tipo de educación deben orientarse a integrarla sistémicamente a la educación nacional, en el marco de la concepción de educación permanente. Nuevas concepciones y acciones deben surgir con la participación de los actores principales en este subsistema de la educación nacional.

En relación con la educación no formal se propone:

- Profundizar y ampliar el desarrollo del subsistema de educación no formal en correspondencia con la diversidad de necesidades educativas emergentes a satisfacer.
- Crear, desarrollar y consolidar el sistema nacional de formación profesional e integración del mismo como parte del subsistema de educación no formal del país.
- Gestar formas de organización de educación no formal de acuerdo con la naturaleza de las instituciones, programas, proyectos y demás actividades afines, ampliando desarrollando las redes ya existentes y creando otras a fin de optimizar la calidad de los servicios y el uso racional de los recursos.
- Integrar a las instituciones del nivel de educación superior y de los otros niveles de la educación hondureña elementos de la educación no formal del país por toda la vía institucional y académicas posibles.
- Investigar, evaluar, clasificar y promover la gestión de la educación no formal del país con vistas a la formación del potencial humano que necesita el desarrollo humano sostenible de Honduras.
- Sistematización de experiencias de la educación no formal para generar conocimientos sobre sus enfoques, organización, orientaciones, políticas, estrategias, metodologías y tecnologías a fin de fortalecer la cualificación, pertinencia, equidad, democratización y desarrollo sistémico e integral de la educación no formal Honduras.



- Crear e institucionalizar los componentes de investigación y de evaluación de la educación no formal estableciendo los estándares de calidad que permitan homologar la formación entre los subsistemas formal y no formal.
- Sistematizar la información y las publicaciones de la educación no formal de Honduras.
- Fortalecer y consolidar el componente de formación profesional, actualización y capacitación de los actores de la educación no formal.



#### 4.3. TRANSFORMACIÓN DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN INFORMAL

La educación informal es aquella que recibe el individuo en su interacción con el medio en que se desenvuelve. Es la educación cotidiana que no comporta una intervención intencionada de aprendizajes, aunque tienen una extraordinaria potencialidad no siempre debidamente aprovechada por la educación formal y la no formal. Esta educación se adquiere a través de múltiples aprendizajes que hacen las gentes en sus vidas diarias y dentro de sus variados contextos.

El ser humano está sometido a influencias que provienen de instituciones y grupos organizados y no organizados. Algunas de estas influencias tienen una intencionalidad no siempre educativa y que pueden deformar la personalidad, especialmente en las edades tempranas.

El subsistema informal comprende áreas de que permiten alguna coordinación, estimulación y orientación hacia un esfuerzo intencionado para influir en los valores de la sociedad a través del impacto positivo sobre los individuos.

A este respecto se propone:

*La convergencia social en torno a la formación de nuevas expresiones educativas y conductas, individuales y colectivas, articuladas en un gran esfuerzo nacional.*

Información y entretenimiento, hacia la formación y la revalorización social; a facilitar el acceso y estimular el interés de todos por las alternativas positivas de la cultura; y por desarrollar una actitud de tolerancia y participación.

*Fortalecer los valores éticos y cívicos, desarrollando una conciencia que permite al hondureño estimar y apreciar críticamente su conducta y la de sus semejantes.*

En este sentido se reconoce el papel que juegan los medios de comunicación social. Se considera necesario que éstos abran espacios más amplios a todo lo relacionado con la educación y la cultura y que reduzcan y ponderen aquellos contenidos alienantes. Es necesario exaltar los valores propios de la identidad nacional y rescatar de la vida cotidiana de los hondureños los ejemplos positivos que puedan servir para educar a la niñez y la juventud.

*Un programa nacional para fomentar los valores deseables que conduzcan a cambios positivos como ser: amor al país y al trabajo, protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, respeto y defensa de los derechos humanos, participación democrática, convivencia social y obligaciones ciudadanas, fortalecimiento de la cultura e identidad nacional, protección de la salud individual y familiar, igualdad de género, respecto a la niñez, etc.*

Se hace necesario, a este respecto, la coordinación de acciones de la Secretaría de Educación, de la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes, y otras a fin de aprovechar los



medios de comunicación como recursos legítimos para transmitir conocimientos, estimular conductas positivas y desarrollar valores de convivencia y de solidaridad entre la población.

#### 4.4. PROFUNDIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LOS CAMBIOS EN LAS MODALIDADES EDUCATIVAS

Las modalidades educativas de educación especial, educación intercultural bilingüe y educación de jóvenes y adultos corresponden a cualquiera de los tipos de educación, ya se trate de subsistema de educación formal como al de educación no formal e incluso el informal. De ahí que su inserción en dichos subsistemas amerita las adecuaciones pedagógicas correspondientes a sus características.

##### EDUCACIÓN ESPECIAL

Esta modalidad satisface necesidades educativas mediante la adecuación de los currícula a características humanas específicas, con discapacidades que dificultan, en forma diversa, el logro de los aprendizajes, o bien con capacidades superiores a las normales. La aplicación del principio de equidad es fundamento suficiente para que los servicios educativos, públicos o privados, se abran plenamente, sin discriminación alguna, a las personas con esas características.

Convertir progresivamente la educación especial en un conjunto de recursos para la

*Facilitar la integración en las aulas regulares de los niños, niñas, jóvenes y adultos con necesidades educativas especiales para lo cual deben elaborarse las estrategias correspondientes y crear las condiciones institucionales necesarias.*

*Evitar la desintegración de otros niños que tienen problemas de aprendizaje.*

*La integración en las aulas de niños, jóvenes y adultos con necesidades educativas especiales, para lo cual se deben elaborar las estrategias correspondientes y crear las condiciones institucionales necesarias.*

*Incluir la educación especial en la formación inicial de docentes, formar personal especializado en este campo y organizar la participación activa de los padres de familia.*

##### EDUCACIÓN INTERCULTURAL BILINGÜE

La educación intercultural bilingüe debe ocupar un importante espacio en la política educativa del país. En efecto, ha sido una aspiración permanente de los pueblos étnicos hondureños el reconocimiento de su diversidad lingüística y cultural, tanto porque ésta forma parte de la nacionalidad cuanto porque es mediante ella que se facilita su formación y se asegura su aporte al desarrollo nacional. La diversidad étnica es uno de los elementos que singularizan la identidad hondureña, razón por la cual la transformación educativa no puede menos que hacerse cargo de dicho legado, propiciando el rescate de las lenguas y culturas



indígenas. Ahora bien, la educación intercultural no es solamente reconocer particularidades, sino hacer posible la integración de éstas a la cultura nacional y universal. En este sentido, el cultivo de la lengua vernácula y la cultura propia deben verse como punto de partida para su formación no solo como miembros de un pueblo étnico, sino como un importante componente de la nacionalidad.

A este respecto se propone:

*Diseñar la política educativa en este campo mediante procesos de concertación entre el Estado y las organizaciones representativas de los pueblos étnicos.*

*Ejecutar dicha política a través de mecanismos como el Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas de Honduras.*

#### LA EDUCACIÓN DE JÓVENES Y ADULTOS.

En Honduras los fenómenos de exclusión y marginalidad han privado a sectores importantes de jóvenes y adultos del servicio regular de la educación. Esto se manifiesta de manera particularmente grave en el casi inamovible porcentaje de analfabetismo que padece cerca de un millón doscientas mil personas, especialmente de la población económicamente activa. Hasta la fecha, han sido muy limitados los resultados obtenidos de algunas campañas y proyectos puestos en marcha para enfrentar esta situación y sin embargo es de todo subdesarrollo.

Por otra parte, la oferta educativa para jóvenes y adultos, en el campo de la formación profesional, es insuficiente y con riesgo de agravarse dada la tasa de crecimiento de esta población. Tan serio como esto es su falta de pertinencia con el mundo del trabajo, su escasa o casi ninguna relación con los valores que fortalecen el ejercicio de la ciudadanía y la solidaridad humana.

La educación de jóvenes y adultos, en razón de su naturaleza y características, se operacionaliza a través de los subsistemas de educación formal y de educación no formal, pudiéndose complementar ambos con los aportes provenientes de la educación informal.

En consecuencia, se propone:

*Dar a la educación de jóvenes y adultos un lugar prioritario en la planificación del desarrollo educativo.*

*Diseñar políticas para su diversificación e integración con los procesos de desarrollo sostenible, formación de docentes y cuadros profesionales para este campo.*

*La educación de jóvenes y adultos, debe ser parte fundamental de la estrategia para la lucha contra la pobreza, impulsando el espíritu de emprendimiento y fomentando la cultura de trabajo.*



## QUINTA PARTE

### 5. FORMACIÓN INICIAL Y PERMANENTE DE DOCENTES

La construcción de un nuevo sistema educativo demanda un docente altamente calificado y con una formación de nivel superior, que tenga la capacidad de responder a las exigencias que experimenta la sociedad hondureña, inmersa en las transformaciones de un contexto nacional e internacional dinámico y complejo.

*El proceso de conversión del rol docente en profesional altamente calificado, es una exigencia no sólo de las transformaciones en la organización del trabajo, sino que es, además, una consecuencia de los procesos de descentralización, la autonomía de gestión de las escuelas y de los cambios que están ocurriendo en los procesos de enseñanza y aprendizaje que contraponen el rol tradicional de transmisor de conocimientos al de facilitador del aprendizaje de los alumnos.*

Además de una formación psico-pedagógica, el docente tendrá una formación básica en los campos filosófico, científico y tecnológico, de acuerdo a las áreas curriculares y debe ser capaz de ajustarse a los cambios rápidos en la tecnología, la comunicación y la participación política y social.

*Que todos los docentes de los diferentes niveles educativos desde la educación inicial, pre-básica, educación básica, media y superior, reciban una formación profesional inicial en el nivel superior y un perfeccionamiento y actualización continua de alta calidad.*

*El establecimiento de un nuevo sistema de formación inicial de docentes que debe tener como finalidad garantizar una educación de calidad para todos los niveles del sistema educativo nacional.*

#### PERFIL DEL DOCENTE

Se propone el siguiente perfil del docente hondureño: Dominar su materia y la didáctica de la misma, con la más alta calidad.

Poseer una gran disponibilidad para la formación continua, y para la actualización de conocimientos.

Poseer un espíritu de innovación, de familiaridad con la tecnología moderna particularmente con la informática, al menos en grado de usuario inteligente.

Hacer disfrutar a los alumnos del conocimiento del mundo e inducirlos a experimentar el gusto por aprender.



Ejercer influencia positiva sobre los estudiantes y poseer autoridad profesional sobre ellos.

Poseer un gran sentido ético, para poder educar con el ejemplo y transmitir esas virtudes que dignifican al ser humano y son sólidas bases para el desarrollo.

Ser responsable en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus derechos.

Tener autoestima y un alto grado de profesionalismo, que le permita ejercer la docencia con dignidad, orgullo y patriotismo.

#### LA FORMACIÓN INICIAL DEL DOCENTE

La estrategia para el establecimiento de un nuevo sistema de formación docente, requiere:

Establecer el bachillerato como requisito de ingreso para la formación inicial de los docentes.

Establecer mecanismos de seguimiento de los egresados por parte de los centros de

Instituir la práctica docente desde el inicio de los estudios.

Fortalecer en el curriculum la formación profesional.

Ampliar la cobertura, las opciones y modalidades educativas en la formación de profesores para el nivel medio.

Tomar las medidas necesarias para implementar progresivamente el trabajo exclusivo del personal laborante en los centros de formación docente.

#### EL PERFECCIONAMIENTO DOCENTE

*Para fortalecer el proceso de perfeccionamiento docente se propone:*

Descentralizar las acciones de perfeccionamiento a nivel del centro educativo, utilizando programas de educación a distancia, con asesoría y tutorías a través de medios de comunicación (radio, prensa, televisión, etc.), organizando las escuelas en redes, de tal manera que su perfeccionamiento sea de acuerdo a los ciclos y áreas de estudio.

Establecer cursos de actualización en materias o áreas de estudio.

Capacitar en técnicas de gestión y la elaboración de proyectos educativos.



Desarrollar habilidades para el uso racional de los recursos y el manejo del presupuesto.

Preparar al docente para la toma de decisiones en un ambiente participativo, en especial, en la elaboración del currículum a nivel local, en función de un proyecto educativo institucional, acorde con las necesidades de cada centro educativo y de la comunidad donde funciona.

- Tomar en cuenta los resultados de las evaluaciones para fortalecer las áreas donde se presenten las mayores dificultades en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Implementar un plan de perfeccionamiento permanente para los docentes y administradores en servicio.

#### EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

En este aspecto se propone:

Que la evaluación del desempeño del docente sea responsabilidad, en primera instancia, del director del centro educativo, y que se realice de acuerdo a estándares establecidos para cada grado, en función del rendimiento académico de los alumnos.

Que las juntas locales de desarrollo educativo jueguen un papel importante en el proceso

Fortalecer la evaluación externa. Los resultados de dicha evaluación servirán para la toma de decisiones en cuanto a la movilidad laboral, estímulos y reconocimientos. En función de los resultados de su esfuerzo académico, para la cual se establecerán los estándares respectivos. La aplicación se hará en función de lo establecido en el Estatuto del Docente Hondureño.

## 6. GESTIÓN ADMINISTRATIVA

La consulta nacional, la nueva visión del país y del sistema educativo demandan una administración descentralizada y flexible, tanto en la gestión como en la estructuración curricular, para poder atender las características regionales y locales; así como la participación de los padres de familia, alumnos y comunidad en general en la gestión y mantenimiento del centro escolar.

La descentralización es un proceso que favorece una mayor democratización de la educación, el establecimiento de un currículum que atienda la diversidad de las condiciones y necesidades de cada región.

El proceso de descentralización de la educación conlleva la aplicación de nuevos modelos de gestión, demandando acciones participativas de los actores principales del proceso educativo: autoridades educativas, maestros, padres de familia, alumnos, fuerzas



vivas de la comunidad, en donde cada uno de los actores asuma su responsabilidad y participe en la autogestión a fin de lograr el mejoramiento de la calidad de la educación.

*La descentralización, con la adecuada participación de la comunidad organizada, permitirá una gestión de calidad que supere la problemática del centralismo administrativo.*

La descentralización de la gestión educativa supone una centralización de otras áreas esenciales y generales del sistema.

- La planificación estratégica y conducción coherente del sistema.
- La programación financiera basada en las prioridades educativas.
- El diseño de los componentes generales del sistema educativo.
- La administración del sistema de evaluación de gestión y evaluación de la calidad.
- La definición de las políticas de acreditación y certificación de los subsistemas.

El mismo criterio se puede aplicar en otros aspectos tales como la formación y consolidación de una identidad nacional, la formación en valores y la respuesta social a los problemas de emergencia nacional.

Los gobiernos locales, las organizaciones comunales, asociaciones de padres de familia, ONG's, tendrán un papel central, en coordinación de las políticas que emanen de la

La descentralización, es concebida en la consulta nacional, como la descentralización administrativa y financiera para el funcionamiento del centro escolar, con la adecuada capacitación de los administradores y mecanismos de control y supervisión necesaria.

La consulta departamental-nacional propone la descentralización del sistema, otorgándole autonomía al centro escolar, así como a las direcciones distritales, municipales y departamentales.

Esta propuesta considera que la educación nacional constituye un sistema único, coherente e integrado y que, por tanto, debe existir unidad en la conducción del mismo.

Debe fortalecerse la cultura de tomar decisiones en el nivel correspondiente, dejando para el nivel central las tareas inherentes a la toma de decisiones que conlleven innovaciones en el campo de la educación y no la resolución de problemas educativos específicos que perfectamente pueden ser atendidos a nivel local. En este sentido, la administración y gestión de la educación será fortalecida por los consejos locales de educación, quienes jugarán un papel importante en la conducción de la educación, en coordinación con los directores y docentes de cada centro educativo, los que deberán gozar de la autonomía necesaria para ofrecer una educación de calidad.



En la gestión, debe prestarse atención a la duración del curso escolar, el cual de crecer en extensión y en intensidad. Se establecería un mínimo de 200 días laborables año con la intensidad necesaria para fortalecer la calidad en la atención de los educandos

En consecuencia, se propone:

*Un modelo de gestión descentralizado y flexible en función de las características propias de las regiones y localidades.*

*Crear los mecanismos para que la sociedad civil organizada participe en la gestión educativa.*

*Establecer la rendición de cuentas de la labor docente como uno de los mecanismos para lograr una mejor educación.*

*Fortalecer la autonomía de los centros educativos a fin de favorecer su integración con la comunidad y su capacidad autogestora e innovativa.*

## 7. EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN

El financiamiento de la educación nacional en todos sus subsistemas es un tema, tanto para la situación de ahora, después del huracán Mitch cuanto para la transformación

### PRIORIDADES Y RACIONALIDAD

Tomar decisiones en este campo no es tarea fácil, dadas las múltiples necesidades que es imprescindible satisfacer en una sociedad en el Estado de Desarrollo de Honduras. Ello obliga a atender dos asuntos de previo y especial pronunciamiento: en primer término, establecer prioridades de acuerdo con la naturaleza y gravedad de los problemas la disponibilidad de los recursos; en segundo lugar, la racionalidad del gasto, no solo por limitación de los medios sino también por las prácticas nocivas de desviar los recurso duplicar actividades innecesariamente y perder de vista los objetivos perseguidos por manejos voluntariosos, abandono de proyectos y despilfarro en asuntos triviales complacencias políticas.

### CRECIMIENTO POBLACIONAL E INVERSIÓN SOCIAL

Hay que estar consciente de que no existen fórmulas mágicas ni respuesta única para el financiamiento de la educación. Sin embargo, es importante establecer algún parámetro que permitan abordar con objetividad el tema.

Primero que todo, importa tener presente la alta tasa de crecimiento de la población hondureña que obliga a un incremento sostenido de la inversión social. Las consecuencias de esta evolución demográfica repercuten en la capacidad de acogida del sistema educativa en todos los aspectos de su funcionamiento.



En los países en trance de desarrollo, como es el caso de Honduras, el financiamiento de la educación tiene que competir con otros aspectos financieros del desarrollo importantes como la salud, la alimentación y el empleo. Es imposible educar un pueblo hambreado, enfermo y sin medios de vida. *Ello significa entonces que es necesaria la transformación educativa en el contexto de esta realidad, es decir, plantear transformación que tome en cuenta la trascendencia y el costo de esas dimensiones de la vida nacional.*

## EL GASTO PÚBLICO EN LA EDUCACIÓN

Aunque Honduras invierte en educación algo más del 4% del PIB., similar al de países desarrollados, ello no significa lograr los mismos rendimientos por razones conocidas. Lo importante en cualquier circunstancia es que el gasto atienda preferentemente no solo los rubros administrativos, especialmente sueldos; que se incremente y aun mejore en función de la transformación. Que se privilegie, incrementándose el presupuesto educativo durante un período a fin de garantizar los objetivos planteados en la Propuesta Transformación de la Educación Nacional.

Por otra parte, con la finalidad de lograr la mejor utilización de los recursos necesario conducir la política educativa sobre la base de una planificación estratégica, oriente una asignación racional y un manejo austero de los medios. Esto implica, las otras cosas, una priorización del gasto.

La demanda creciente de servicios educativos no puede ser atendida exclusivamente por el Estado como sucede en varias partes del mundo. Es imprescindible en este que la sociedad en su conjunto aumente su colaboración para tal propósito. *En cambio como la investigación, desarrollo tecnológico, experimentación y carreras de especialización, la Empresa Privada debería aunar esfuerzos con el sector Público para alcanzar los objetivos nacionales de la transformación educativa. Asimismo participar en programas o planes de becas y créditos para la educación.* Todo debería ser objeto de un compromiso ante la nación y desarrollado mediante programación concertada con el sector oficial.

La reducción del gasto en la administración central se justifica no solo por razones cuantitativas sino sobre todo por la optimización del uso de los fondos desconcentración y descentralización deben entenderse también en relación con manejo de los recursos financieros por parte de los centros educativos y el consejo o juntas de desarrollo previa capacitación, planificación y consenso.

## LA AYUDA EXTERNA

La ayuda externa representa un fuerte aporte al financiamiento de la educación cual generalmente se invierte en acciones orientadas al mejoramiento de la calidad medular, sin embargo, es que la ayuda proveniente del exterior responda a las prioridades las políticas y estrategias educativas definidas tanto a nivel nacional como local. Con propósito de aprovechar al máximo la cooperación externa es indispensable la adopción



una política sectorial que sirva de orientación para determinar las necesidades de recursos externos. El Estado debe mejorar su capacidad de negociación, articular sus acciones de captación, gestión y manejo de estos recursos, asegurando que los mismos respondan a una estrategia de desarrollo educativo sostenible.

#### EL GASTO OFICIAL

Existe coincidencia en que el Estado debe financiar principalmente lo concerniente a la educación pre-básica y básica y que en la educación media, la acción estatal debe ampliarse financieramente, todo en la enseñanza técnica y ocupacional en cualquiera de los subsistemas; y que el financiamiento de la educación superior se mantenga conforme lo establecido en la Constitución, pero con una mayor participación de la empresa privada, especialmente en la investigación y transferencia de tecnología.

#### ACCIONES POSIBLES

Entre las acciones que pueden fortalecer las finanzas del sector educativo, *crear gravámenes selectivos sobre bienes suntuarios, estimular la función productiva en los centros educativos, readecuar los programas de compensación social, reorientar el servicio social de la educación superior y media, negociar condonación de deuda externa por inversión en educación.* Estas medidas deberían analizarse con detenimiento y objetividad porque pueden constituir una fuente de transformación de la manera de

La necesidad de recursos frescos para la transformación del sistema educativo, requiere la conformación de un grupo de análisis financiero, integrado por expertos de los sectores público y privado, que diseñe la propuesta de un sistema financiero para la implantación y sostenibilidad de la transformación educativa. Es esta una condición ineludible para asegurar la ejecución y el éxito de la transformación educacional.

#### CONTROL Y TRANSPARENCIA

Conviene no omitir la necesidad de dotar al sistema educativo, en sus aspectos financieros, de una función contralora moderna y eficaz que permita conocer en cualquier momento y en cualquiera de sus niveles, la situación del manejo de los fondos especialmente en lo que concierne a su destino y correcta aplicación.

El propósito esencial del financiamiento de la educación es lograr su desempeño eficiente y eficaz con un manejo racional y adecuado de los recursos públicos y privados, nacionales e internacionales, en las instancias locales y nacionales.

En relación con el financiamiento, se propone:

*Que el gasto público en educación se aumente y privilegie durante un período histórico, a fin de garantizar el proceso de transformación educativa y un salto cualitativo en su desarrollo para todos los niveles, modalidades y subsistemas.*



*Que la política educativa, en lo que al financiamiento se refiere, se conduzca sobre la base de una planificación estratégica que oriente una asignación óptima y otro manejo austero de los recursos.*

*Definir estrategias de cofinanciamiento de los sectores públicos y privados en campos como la investigación, desarrollo tecnológico, experimentación y carrera de alta especialización.*

*Articular las acciones de captación, gestión y manejo de recursos externos para aprovecharlos al máximo y hacer que los mismos respondan a una estrategia o desarrollo sostenible.*

*Establecer un mecanismo contralor, moderno y eficaz que garantice un manejar transparente de los recursos.*



## SEXTA PARTE

### 8. METAS Y ACCIONES PRIORITARIAS

EL objetivo central de la transformación del sistema educativo nacional es el logro de un cambio profundo en la educación y en las instituciones educativas, a fin de formar un nuevo tipo de hondureño y poner la educación al servicio del desarrollo humano sostenible del país. En consonancia con dicho objetivo, se proponen las siguientes metas y acciones prioritarias en el corto, mediano y largo plazo:

#### 8. A. METAS Y ACCIONES PRIORITARIAS EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZOS

1. Diseñar, aprobar y poner en marcha un Plan de Acciones Básicas Preparatorias, algunas de cuyas acciones prioritarias pueden ser:

Adecuar el aparato administrativo en apoyo al nuevo sistema educativo.

Diseñar, aprobar y poner en marcha las propuestas de transformación de todos los subsistemas, niveles y modalidades del nuevo sistema, considerando en todos los casos la estrategia-puente o de transición y la estrategia principal.

Diseñar, aprobar y aplicar el nuevo sistema de formación y capacitación permanente del personal docente y de los cuadros administrativos.

Sensibilizar y concientizar a la población hondureña sobre el sentido, alcances y proyecciones de la nueva educación.

Diseñar, aprobar y poner en marcha una red nacional de investigación y experimentación educacional.

Diseñar, aprobar y aplicar el plan nacional de reconstrucción y ampliación de la infraestructura física, así como de equipamiento y mobiliario de los centros educativos, para facilitar la puesta en marcha de la nueva educación.

#### 8. B. METAS Y ACCIONES PRIORITARIAS EN EL LARGO PLAZO

Acceso de los hondureños y hondureñas a la efectiva igualdad de oportunidades educativas en el marco de una educación a lo largo de toda la vida.

Erradicación del analfabetismo absoluto y reducción drástica del analfabetismo funcional.

Logro de una sociedad nacional con el mínimo nivel educativo correspondiente al noveno grado.



Logro de niveles de calidad y excelencia educativa en todos los subsistemas, niveles y modalidades del sistema educativo.

Funcionamiento eficaz y eficiente de la descentralización educativa y desarrollo autónomo de los centros educativos.

Integración del sistema educativo hondureño con los de los otros países • centroamericanos y demás países latinoamericanos.

2. Garantizar a la población escolar pre-básica por lo menos un año de preparatoria y universalizar la educación básica de nueve grados.

Para ello se propone:

Incrementar el número de aulas y plazas docentes.

Ubicar geográficamente a los centros educativos estatales conforme a un mapeo escolar.

Convertir en forma sistemática las escuelas unidocentes en escuelas completas cuando la matrícula escolar así lo demande.

Establecimiento del sistema de centros educativos integrados con base en la elaboración del mapa escolar.

3. Elevar la Calidad de la educación.

Para ello se propone:

Transformación de los currícula en todos los tipos, niveles y modalidades de la educación.

Incorporación de concepciones y prácticas pedagógicas basadas en experiencias de aprendizaje.

Clasificar a los centros educativos públicos y privados según su rendimiento y desempeño pedagógico y administrativo.

Establecer y aplicar un sistema de evaluación de la calidad institucional y definir los estándares de calidad para el sistema.

Elaborar y aplicar pruebas de rendimiento educativo estandarizadas conforme a dichos estándares de calidad.

Rendición de cuentas de la labor de centros educativos por medio de la participación de la comunidad en forma organizada en las juntas educativas y otras formas de participación organizada de la sociedad civil.



Incentivar a los educandos, docentes y administradores por su desempeño académico y de gestión. Vincular tales incentivos a la disponibilidad de fondos del gobierno y al rendimiento de los participantes.

Propiciar formación inicial de docentes en función de las necesidades y requerimientos específicos del tipo, nivel o modalidad educativa, desarrollando las reformas curriculares correspondientes en las instituciones formadoras de docentes.

Ofertar educación bilingüe e intercultural donde los interesados lo estimen necesario.

Lograr altos niveles de calidad y pertinencia de los procesos y productos de la educación.

Elaborar un plan para sistematizar progresiva y permanentemente la ampliación de los servicios de educación destinados a toda la población hondureña prioritariamente para la población rural, urbano-marginal.

Establecer el sistema dual en el campo de la educación para el trabajo.

#### 4. Modernización de la gestión.

Institucionalizar la práctica de planificación estratégica y la toma de decisiones con fundamento en datos válidos de sistemas de información.

Integrar el Sistema Educativo Nacional bajo una sola dirección, para desarrollar y consolidar su unidad, coherencia y direccionalidad en función del desarrollo humano sostenible de Honduras.

Crear una instancia nacional de dirección del sistema educativo con la más amplia participación de los diferentes sectores de la sociedad civil.

Crear instancias de dirección, departamentales, municipales, distritales y locales, con la más amplia participación.