

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**Nuevo gerenciamiento público, descentralización  
y educación: la ANEP-CES.**

Entre la especificidad de lo pedagógico y la nueva  
racionalidad administrativa

**Luis Eduardo González Correa**  
Tutor: Nicolás Bentancur

**2006**

# INDICE

Introducción	.....	4
Fundamentación	.....	4

## **CAPITULO I LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

1.1 La Administración Pública Tradicional	.....	5
1.2 Definiendo el Nuevo Gerenciamiento Público	.....	5
1.3 Tres líneas posibles de trabajo rumbo a la descentralización	.....	7
1.3.1 Reformas orientadas al mercado	.....	7
1.3.2 Orientadas a la participación	.....	7
1.3.3 Orientadas a la desregulación del gobierno	.....	8
1.4 Los valores que hay detrás de la nueva racionalidad pública	.....	8
1.5 Descentralización y N.G.P	.....	9
1.5.1. Centralidad vs Descentralización	.....	10
1.5.2 Descentralización Territorial y Organizacional	.....	12
1.5.3 Descentralización Económica y Descentralización política	.....	13
1.5.3.1 Descentralización económica	.....	14
1.5.3.2 Descentralización política	.....	15

## **CAPITULO II DESCENTRALIZACIÓN y EDUCACIÓN**

2.1 Descentralización en Educación	.....	17
2.2 Modalidades y alcances de la descentralización educativa:	.....	17
2.2.1 Económica – Financiera	.....	17
2.2.2 La descentralización administrativa – organizacional	.....	20
2.2.3 La descentralización curricular	.....	22
2.3 Una mirada de contexto: limites de la descentralización educativa	.....	24

### **CAPITULO III UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN MANGERIALISTA DESDE LA ESPECIFICIDAD EDUCATIVA**

3.1	La especificidad de lo educativo	26
3.1.1	Un lenguaje propio	26
3.1.2	Cohesión social	27
3.1.3	Cooperación y Competencia	27
3.2	La gestión educativa y una racionalidad propia	28
3.3	Administrando lo pedagógico y sus valores	30
3.4	¿Qué descentralización necesita la educación? Primeras aproximaciones ...	31
3.4.1	Mirando la curricula	31
3.4.2	Rumbo a la descentralización organizacional	32
3.4.3	¿Un hijo no querido? La descentralización económica	33
3.4.4	A modo de cierre	34

### **CAPITULO IV LA ANEP - CES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL Y LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN**

4.1	¿En dónde estamos? ANEP – CES y la burocracia tradicional	35
4.2	¿Hacia donde vamos?: ¿Políticas de descentralización?	36
4.3	Algunas consideraciones hacia una política de descentralización	37
4.3.1	Sobre la descentralización curricular	38
4.3.2	Pensando la descentralización organizacional	38
4.3.3	Lejos de una descentralización económica	41

### **CAPITULO V CONCLUSIONES: HACIA UNA NUEVA RACIONALIDAD PÚBLICA ORIENTADA A LA PARTICIPACIÓN**

5.1	Ordenando perspectivas	42
5.2	Un telón de fondo	43
5.3	La gestión del sistema	44
5.4	La gestión de los centros educativos, hacia una autonomía relativa	45

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	46
---------------------	----

**Introducción:** Considerando la nueva ola de reformas del Estado desarrolladas en los años noventa, que promueve la descentralización del Estado y nuevas formas de administración pública a través de lo que se conoce como “Nuevo gerenciamiento público,” nos proponemos analizar sus implicancias en un campo específico como es el educativo.

En este trabajo nos preguntamos por la viabilidad o no, de aplicar un cronograma de reformas de la nueva racionalidad administrativa en un ámbito particular como es la educación, atendiendo concretamente la *vertiente descentralizadora*, de gran utilización en el campo educativo y una de las principales líneas de la nueva racionalidad administrativa. Luego de recorrer los aspectos generales y normativos del NGP, de la descentralización y de la gestión educativa, el análisis se centrará en el caso uruguayo (ANEP, C.E.S) estableciendo posibles obstáculos al desarrollo de una política descentralizadora en la educación nacional. Allí argumento que en educación (incluso trascendiendo el ámbito local) solo es pertinente un tipo de NGP: aquel orientado a la participación, por su mejor ajuste (a lo que definiremos) como especificidad educativa. Lo que no implica necesariamente adoptar la forma descentralizadora que propone el NGP orientado hacia una descentralización de tipo *económica*, pro mercado (reñida desde nuestra concepción con los preceptos educativos) que deja de lado la dimensión *política* de la descentralización que busca comprender al ciudadano en tanto actor social.

En el capítulo uno veremos cuales son, en líneas generales, los elementos constitutivos y normativos del “Nuevo gerenciamiento público” (N.G.P) y lo que implica una política de descentralización, analizando cuatro tipos posibles: *Territorial, Organizacional, Económica y Política*. En el capítulo dos examinamos lo que implica la descentralización en el campo de la educación, desarrollando los matices y variantes propias de la especificidad educativa. En el capítulo tres presentamos una visión crítica de alguno de los elementos manejados por la nueva gerencia pública y la descentralización en educación, desde un marco que recoge la visión educativa, es decir el enfoque de pedagogos y docentes que no solo comparten un vocabulario en común, sino que son formados bajo un conjunto de técnicas y teorías que establecen un visión distinta, frente a los mismos procesos que el nuevo gerenciamiento explica. También nos preguntamos por los requerimientos administrativos y de gestión de la educación, presentando nuestras primeras conclusiones. En el capítulo cuatro abordamos el medio nacional, describiendo el tipo de administración pública que posee ANEP-CES; en qué estado de posibles reformas gerenciales y descentralizadoras estamos; cerrando con algunas consideraciones sobre la pertinencia de una política de descentralización para el caso nacional. Por último, en el capítulo final presentamos de manera prospectiva algunas ideas tendientes a contribuir a lo que *debe ser* la nueva lógica de administración y gestión de la educación pública nacional, considerando como pertinente una nueva racionalidad pública orientada a la participación, suscribiendo la idea de participación en la centralidad y autonomía relativa de los centros educativos

**Fundamentación:** La misma proviene de considerar que muchos de los problemas que se presentan en la educación, tanto desde la elaboración de sus políticas, como en todas las instancias micro y del diario vivir educativo, tiene una de sus raíces en el tipo de administración y gestión utilizada para la educación, que atenta contra su mejor funcionamiento y aún más contra sus finalidades. El trabajo resulta pertinente desde el momento en que pone sobre la mesa la importancia de adecuar los modelos de gestión y administración con el organismo en el que se aplican, concomitantemente reivindica la especificidad de lo educativo a la hora de pensarse como política pública, lo cual lo hace un caso singular. Si bien esto parece de perogrullo, la administración burocrática muchas veces se toma así misma como un todo, un todo homogéneo, pero que en esencia es heterogéneo en sus intereses y finalidades, tal cual es el caso de la educación. En última instancia el trabajo denuncia la importancia de una buena administración y gestión adecuada a la especificidad del organismo, que se adecue a su “*telos*” institucional, para más tarde tener éxito con la política pública que se desee llevar adelante.

Por otro lado, la reforma del Estado es un proceso que permanece constantemente en la vida política, las líneas del nuevo gerenciamiento público, se tornan en un paradigma con tendencias dominantes, sobre lo qué debe ser la administración pública, entre otras cosas porque el NGP tiene varios tentáculos a la hora de trabajar, y dista de ser algo homogéneo. Uno de sus tentáculos predilectos son los procesos de descentralización, de particular interés en nuestro caso, por dos motivos, primero en el campo educativo la descentralización es una de las tendencias dominantes en las nuevas políticas educativas reformistas de los años 90 en América Latina. Un segundo motivo, surge de la tendencia descentralizadora que representa el nuevo gobierno izquierda, que tiene una tradición descentralizadora y de promoción de la participación de distintos actores sociales en distintos ámbitos; ambos elementos importantes de cara a una nueva ley de educación.

# **CAPITULO I LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

## **1.1 La Administración Pública Tradicional**

El progreso de la nueva administración pública se desarrolló sobre estructuras previas, ya existentes, como es el caso de la administración pública tradicional (APT). Aquí recrearemos brevemente, a modo de introducción, un panorama de las principales características de la APT como antesala al nuevo gerenciamiento público y como referencia de un pasado reciente .

La APT se apoya en jerarquías y estructuras piramidales visiblemente delimitadas por normas y reglamentos de preciso alcance que privilegian la vigilancia del proceso más que del producto; delimitan claramente funciones y competencias estableciendo una fuerte regulación de cada una de las instancias del proceso administrativo, que paralelamente alimenta la especialización y el verticalismo. En pocas palabras la APT se caracteriza por su centralidad; *su organización burocrática está pensada para lograr una organización disciplinada y cohesionada, sometida al comando de los jefes del Ejecutivo que en último término son los representantes electos por la ciudadanía, de esta manera la APT se asegura de mantener la capacidad de conducir y dar coherencia al sistema.* (Narbondo y Ramos: 2001)

A manera de esquema presentamos los elementos constitutivos del modelo burocrático, que son brillantemente sintetizados por Mayntz:

- Una jerarquía de autoridad fijada con precisión:
- Un sistema vertical y fijo de línea de comunicación
- Una división del trabajo reglamentado de acuerdo a la especialización
- Un sistema de reglas y procedimientos que fija los derechos y obligaciones de los miembros de la organización
- Un sistema definido de procedimientos administrativos para la realización de tareas<sup>1</sup>
- Posiciones de funcionarios establecidos centralmente y clasificadas por grado.
- Salarios determinados por su grado y cargo, a igual función igual remuneración

## **1.2 Definiendo el Nuevo Gerenciamiento Público**

La gestión pública a partir de los años ochenta comenzó a sufrir una serie de cambios importantes, que iniciaron una ruptura con la administración pública tradicional. Este conjunto de acciones tendientes a transformar de manera radical la administración clásica se nutrió de varias líneas menores,<sup>2</sup> que terminaron coincidiendo en un único modelo (polifacético) que se conoció a partir de los noventa, como el **Nuevo gerenciamiento Público (NGP)**. En otras palabras, el NGP surge producto del agotamiento del modelo burocrático clásico, el cual se había tornado pesado, lento e ineficiente en la aplicación de las distintas políticas. El nuevo modelo *implica una crítica política a una forma de entender la tarea administrativa y la provisión de servicios públicos*

---

<sup>1</sup> Citado por Narbondo y Ramos (2001)

<sup>2</sup> Para un rastreo biográfico del NGP remitimos a la tesis de doctorado de Ramos (2004)

(Ramos 2004), que hoy día se presenta con tendencias dominantes en la administración pública, caracterizado<sup>3</sup> por:

- Desarticular las grandes burocracias al desagregar las funciones en agencias (departamentos) separados, terminando con el monopolio ministerial, articulando las distintas unidades en torno a productos, y estándares de calidad.
- La sustitución completa de las tradicionales “altas jerarquías” por estructuras organizacionales más planas, pequeñas, por lo tanto más flexibles, paralelamente más responsables por sus objetivos y resultados, de ello depende su supervivencia como unidad.
- Autoridad gerencial, que significa autonomía de gestión para las gerencias superiores, ello implica libertad de gerencia sobre personal, recursos financieros e inclusive fijación de objetivos, transformando así al manager en la figura clave del departamento quien asume la responsabilidad por los fines, objetivos y performance de la unidad.
- Procesos de desregulación (disminución de normas que reglamenta la administración pública)
- La administración fija ahora su interés en los resultados y no en los procesos.
- Transformaciones profundas en las relaciones laborales (flexibilización): preferencia por contratos de tiempo limitado para el personal, en especial para los rangos altos, fijación de remuneraciones relacionadas con el desempeño y no con la antigüedad.

En la producción de servicios, el mercado y la competencia adquieren un primer plano como forma de darle voz y voto a los usuarios (clientes) que se caracteriza por:

- Separación de roles, entre quienes formulan y ordenan la política pública y quienes la proveen e implementan.
- Introducción de mecanismos de mercado y cuasi-mercado para estimular la competencia entre proveedores de servicios.
- Introducción de privatizaciones y licitación pública como forma de generar mercados y competencia, a la par que se desagregan funciones del Estado
- Énfasis en la calidad: hacer que los servicios estén más dirigidos hacia la “demanda” y la escucha del cliente.

En términos más simples pero duros Rockman (Peters: 2003) establece que la esencia del NGP sería un Estado magro y pequeño, pero más listo, muchas de cuyas funciones se han privatizado, o tercerizado y que se enfoca en el desempeño antes que en el proceso, en los resultados antes que en las normas.

Esta reconceptualización de la administración pública implica también una nueva interpretación del rol del Estado, quién ahora se retira como proveedor directo de bienes y servicios, pasando a tener responsabilidad como garante de esos bienes y servicios, adquiriendo la forma de Estado regulador (Ramos 2004).

---

<sup>3</sup> Para la elaboración del siguiente punteo, nos basamos en dos autores Ramos (2004) y Nickson (2002)

### 1.3 Tres líneas posibles de trabajo rumbo a la descentralización

El N.G.P. pone especial *énfasis en el aumento de la eficiencia, mediante la introducción y desarrollo del mercado y de la lógica gerencial privada dentro de los servicios públicos, que incluye el traspaso de funciones a empresas y organizaciones privadas, concentrando el aparato estatal en las funciones de contratación, regulación y control.* (Narbondó 2003: 36) Este traspaso de funciones implica procesos de descentralización de diverso tipo y alcance, que a su vez se inscriben en distintos procesos de acción política. Peters<sup>4</sup> identifica tres grandes líneas de acción política reformista, pertenecientes a la nueva línea gerencial: *reformas orientadas al mercado, orientadas a la participación, y orientadas a la desregulación del gobierno.*

#### 1.3.1 Reformas orientadas al mercado:

Para quienes sostienen ésta posición el Estado está sobre valorado por lo cual el gobierno funcionaría mejor si se comportara como el mercado. Se comienza por tratar de desagregar el Estado, por descentralizar, por mover cosas fuera del gobierno central, generalmente implica fuerte procesos de privatización, el uso de técnicas del sector privado (como incentivos por desempeño: innovación y productividad) y una clara distinción entre proveedor y cliente. Privatización y creación de mercados internos, competencia intra e inter gubernamental se tornan en los ejes de acción junto a una lógica de mercado; hay una verdadera transformación estructural del Estado, el que se relega al papel de *contratación, regulación y control* separando nítidamente la provisión del servicio, de la actividad política y de la formulación de las políticas.

#### 1.3.2 Orientadas a la participación

Ésta línea de acción política considera que lo que está mal en el gobierno es que es demasiado jerárquico y se trata en su mayoría de una burocracia jerárquica tradicional (weberiana), por lo cual debemos aumentar la participación en la organización, ya sea de los trabajadores más bajos del sector público y/o de aquellos que reciben los beneficios públicos. Aquí hay procesos simultáneos de descentralización y desconcentración de las decisiones y una forma muy particular de entender la participación y el interés público como elección. La elección en esta noción de participación, supone involucrarse en un proceso político para elegir que hacer. Por ejemplo en educación en vez de solo entregar un vouchers y comprar educación se debe involucrar al consumidor en las decisiones, para que sus intereses sean representados y oídos, por lo cual “uno” debe participar. Este tipo de reforma tiende entonces a un “*empoderamiento*” de los niveles más bajos de funcionarios de las organizaciones públicas y no públicas, bajo el convencimiento de que las organizaciones, especialmente públicas funcionarían mejor en la medida que estuvieran abiertas a

---

<sup>4</sup> A continuación se presenta y describe una tipología, realizada por Peters, extraída en su totalidad de “*La reconstrucción gerencial del Estado*” (Peters, Narbondó y otros, EBO ICP. 2003)



las ideas y al involucramiento de sus trabajadores como de sus clientes, ganando así en democracia y transparencia de las organizaciones.

### 1.3.3 Orientadas a la desregulación del gobierno

Aquí esta desregulación (que es distinta a la económica), propone desregular las carreras administrativas, abriendo paso a una nueva línea de ejecutivos públicos (gerentes) con nuevos márgenes para contratar, despedir, movilizar y recompensar a sus funcionarios, *dejar hacer a los gerentes su trabajo* es la consigna. El argumento es que lo que está mal acerca del gobierno son las reglas, que hay demasiadas reglas que gobiernan el manejo del sistema (no solamente hablando de funcionarios, sino de todo el *aparato*, por ejemplo, licitaciones), por lo cual hay que flexibilizar las normas y procesos de administración. Para esta línea de acción política las regulaciones que impone el sistema lo enlentecen y le impiden actuar con velocidad ante los cambios, perdiendo así en eficiencia, capacidad y calidad. Este tipo descentralización en lo administrativo, persigue dos objetivos: (a) desregularizar la actividad, ello implica desmontar la maquinaria burocrática y jerárquica a través de la generación de múltiples centros autónomos, fortaleciendo la autoridad gerencial (b) la flexibilización de los dispositivos administrativos, laborales, y de gestión (compras, contrataciones y traslados de funcionarios, actos administrativos, resoluciones etc.).

## 1.4 Los valores que hay detrás de la nueva racionalidad pública

Como ocurre siempre en el campo normativo, hay que andar con pie de plomo, eso significa no adjudicar valores o estigmatizar modelos; hablar de los valores que se encuentran detrás de la nueva racionalidad pública, nos conduce a hablar de los valores que imparte el mercado y las visiones economicistas. Tres valores parece alentar el NGP que asoman en cualquier lectura detenida, la valoración explícita de los beneficios de la *competencia*, *eficiencia - eficacia*, y *atención constante a la demanda*. Al igual que ocurre con la descentralización económica (como veremos más adelante), el NGP logra instaurar su propio lenguaje y nomenclatura en cada ámbito en el que incursiona, hecho que nos permite rastrear sus valores. Por ejemplo en el ámbito educativo cada vez se escucha hablar más de recursos humanos y no de educando- educador, se habla de resultados y no de logros, se habla de eficiencia en el manejo de recursos, de directores como un organizador institucional (gerente), se habla de educación como un producto más y no como un valor en sí mismo. El NGP al provenir de una concepción empresarial, prefiere hablar de gestión, de cliente y consumidor y no de ciudadano, posee una visión altamente competitiva de la realidad, en donde hay una racionalidad que promueve la eficiencia como un valor casi único, en donde lo específicamente importante es la relación costo – beneficio. Así en distintos espacios de la administración pública como el educativo, se comienza a oír hablar más de los costos, ahora sabemos cuanto cuesta un estudiante (o egresado) y cuál es su tasa de reembolso a la sociedad.

Hay una clara tendencia a la cuantificación de los fenómenos aunque estos sean cualitativos, los conflictos se reducen y zanján en términos de eficiencia económica..

La necesidad que predica el NGP de atender sí o sí las demandas del cliente, promueve desigualdades, desde el momento en que genera brechas en la calidad de servicios: los más informados sabrán que hacer, que resortes activar, el resto con suerte podrán elegir, esto se agrava más cuando la privatización asume un rol estelar, y los servicios de calidad comienzan a llegar solo aquellos que lo pueden pagar. En el caso educativo se establece un piso de servicio mínimo, pero que guarda una relación muy distante con los servicios educativos de calidad, allí intervienen las políticas focalizadas, pero a rueda de lo que va dejando por el camino el NGP; como vemos la eficiencia económica somete a la eficiencia social y el cliente al ciudadano.

### 1.5 Descentralización y N.G.P

En tanto la descentralización toma elementos de las tres líneas de acción reformista mencionadas (mover cosas fuera del gobierno central, aumentar la participación en la organización y desregular) la descentralización se presenta como una *línea política reformista caracterizada por la retención de grandes líneas políticas y estratégicas en los órganos centrales de alto rango (ministerios o similares) incentivando el control a distancia y la responsabilización a escala local o unidad operativa* (Bentancur 2003). Ahora cuando la descentralización es tomada o usada por las líneas reformistas del NGP, ahí ocupa el lugar de mero *instrumento*, de *herramienta*, perdiendo su especificidad. Como veremos la descentralización juega en ambas *canchas*.

La descentralización en el NGP tendería a ocupar más el lugar de instrumento que el de línea reformista propiamente dicha; de hecho cuando *ella* aparece asociada al NGP, lo hace siempre como herramienta de otras líneas de acción.<sup>5</sup> Sin embargo cuando *ella* deja de estar asociada directamente al NGP (es decir que es formulada siguiendo lineamientos distintos a los del NGP, como es el caso de la descentralización política) es cuando se presenta como una línea propia de acción reformista, lo cual no le impide tener puntos de coincidencias con el NGP. Esto ocurre desde el momento en que la descentralización no es un concepto homogéneo, pues en los hechos ha transitado por un proceso que dio a *luz dos hijos*, que ahora caminan solos: 1) ***descentralización económica*** que surge como proyecto asociado a una filosofía neoliberal, de repliegue del Estado en beneficio del mercado, cediendo la iniciativa al sector privado, marcado por los criterios de eficiencia economicista y asociado al NGP; 2) ***descentralización política*** asociado a un origen y motor político con funciones políticas democratizantes. Para desenredar este nudo conceptual comenzaremos explicando la matriz común de ambos modelos, su crítica a la centralidad.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo cuando la descentralización es entendida *como el proceso por el cual el manager recibe los poderes necesarios para tener libertad de iniciativa para conseguir resultados y gerenciar operaciones y personal, en lugar de administrar*. Aucoin (1990) citado por Ramos (2004)

### 1.5.1. Centralidad vs Descentralización

Ineludiblemente tenemos que comenzar por mencionar qué se deja de lado cuando iniciamos un proceso de descentralización: la centralización estatal. Descrito brevemente *la centralidad* es un elemento típico de la gestión y administración del modelo burocrático tradicional, allí el Estado central se considera capaz de *formular, implementar y evaluar* las políticas públicas que en él se gestan, y que él lleva adelante desde su centralidad hacia la periferia. La centralidad significa lisa y llanamente que todas las decisiones son y pasan por la responsabilidad de una oficina en particular (generalmente ministerios, o unidades sub nacionales como gobernaciones) lo que supone un principio general de jerarquía para la toma de decisión, es decir de estructuras piramidales visiblemente delimitadas..

En la centralidad no todo es vicio, como dejan deslizar sus detractores; su estructura piramidal y vertical *permite establecer con nitidez a los responsables* de las decisiones llevadas adelante por la oficina pública, permitiendo identificar para bien o para mal a los responsables de las medidas adoptadas, las responsabilidades no se diluyen, sino que son fácilmente identificables. La centralidad permite que la política pública sea uniforme y homogénea, evitando la heterogeneidad de políticas, fenómeno que ocurre cuando las agencias decisorias son múltiples e independientes entre sí, con autonomía no solamente política sino técnica<sup>6</sup>. Este modelo de uniformidad permite establecer mínimos aceptables en la provisión de servicios y recursos en todo el territorio nacional, por lo cual hay un mínimo universal de servicios dotados a la población. En lo económico, la centralidad financiera es utilizada como estrategia, (sobre todo en Latinoamérica) para lograr un control más directo y mayor sobre las finanzas públicas, como un elemento de contención del gasto, ya que evita el uso de los recursos públicos por unidades subnacionales o locales, que pretendan atender a sus propias clientelas políticas, con fondos públicos (Peters 1992).

La centralidad también *permite un manejo eficiente de los recursos*, por ejemplo en *compras*, hay una mayor eficiencia a la hora de adquisición de bienes, producto de que el comprador tiene un volumen importante de bienes hacer adquiridos, logrando economía de escala. En el manejo de *recursos humanos* encontramos que la centralidad alcanza niveles de eficiencia, debido a que cuenta con un plantel amplio de funcionarios (a veces mayor del número necesario<sup>7</sup>) cosa que le permite un trasiego de funcionarios a la interna de la agencia para el desarrollo de distintas funciones, sin tener que recurrir a agentes externos y a nuevas contrataciones, así tendrá un plantel de abogados, de contadores, de especialistas y profesionales de diverso tipo, además de funcionarios de experiencia, que serán capaces de asistir y asesorar inmediatamente a cualquiera

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en Uruguay se consideró necesario la creación de un ministerio que fuera capaz de coordinar las políticas sociales, las cuales se encontraban profundamente diversificadas e incomunicadas entre sí, consecuencia de una red de agencias independientes que atendían la problemática social, desde sus propios parámetros, y competencias.

<sup>7</sup> Elemento éste cuestionado por detractores del centralismo, que ven en ello (con argumentos validos) una prueba de ineficiencia en el manejo de funcionarios y los recursos económicos destinados a tales efectos.

de las sub agencias asociadas a la central, evitando la multiplicación de estructuras y de funcionarios realizando las mismas tareas, como suele ocurrir en los procesos de descentralización con autonomía, que redundan en la contratación de funcionarios por cada agencia descentralizada para realizar tareas que antes se desempeñaban y resolvían desde la agencia central.

La *rendición de cuentas económicas*, en la centralidad se ve facilitada, por el simple hecho de que el órgano a hacer controlado, es uno, los gastos e inversiones emanan de un solo organismo y no de la pluralidad de agencias autónomas como ocurre en los procesos de descentralización administrativa y territorial que obliga a mayores controles.

**La descentralización** es un fenómeno que responde a las profundas deficiencias que ha generado una centralidad inmutable. Quines abogan por ella, sostienen que el monopolio estatal que financia, diseña e implementa y se auto-controla, es un modelo que ha agotado sus posibilidades, por varias razones, la más importante, es que la centralidad no hace frente a la complejización de las sociedades modernas y a la creciente diversificación de demandas sociales, económicas y políticas. Como sostienen los críticos, la centralidad no responde a la diversidad, ni a la pluralidad emergente de la sociedad, que exige administraciones más ágiles, precisas y flexibles, de “*timing*” inmediato. Se aduce, que desde la centralidad se toman decisiones (políticas públicas) careciendo de la información necesaria, sobre las peculiaridades de cada región o zona, en donde se pretende actuar, dando soluciones homogéneas a realidades heterogéneas, que no solo demandan sino que necesariamente requieren soluciones distintas. A ello se agrega como manifiesta Franco (2003), *que las decisiones tomadas, desde la centralidad, escapan a la esfera de acción de los afectados y las mismas quedan en manos de una remota burocracia, de tamaño creciente, con intereses propios y que es ajena a las preocupaciones de los interesados e inaccesible a ellos*. La consecuencia natural de todo ello es la ineficiencia en el uso de los recursos y la inocuidad de la política pública en el logro de los objetivos buscados. Desde este momento la descentralización llega para acabar con las deficiencias de la centralización

*La descentralización significa el traspaso de recursos, atribuciones, y poder en general de la cúspide del Estado hacia las bases del mismo Estado o bien hacia la sociedad, a través de diversas formas, que como se verá más adelante, van desde la desregulación y privatización a la participación de los ciudadanos en la toma de decisión. Para los defensores de la descentralización, el Estado no solamente debe ser uno más entre otros actores, sino que debe descargar sobre la sociedad la responsabilidad de ciertas decisiones, que serían competencia de la propia sociedad (como la educación) y no de un agente único racional llamado Estado, por esto mismo la descentralización, antes que nada implica una transformación institucional*

Entre los beneficios que la descentralización traería, se encuentra una mayor democratización de la sociedad, a través de un mayor espacio para decir y resolver por actores sociales; y una

ampliación de la *accountability*, desde el momento en que los responsables de las decisiones políticas, ahora están presentes en el campo de batalla, su desempeño y rendimiento son visibles y ahora están más expuesto a los mecanismos de control. También el hecho de que los decisores estén próximos al escenario de las resoluciones, permite que las decisiones sean tomadas de forma veloz brindando respuestas (y/o “soluciones”) rápidas a las demandas que surgen.

Es importante distinguir que no toda transferencia de la toma de decisión implica una descentralización; como sostiene Peters en la literatura tradicional encontramos dos nociones que se entremezclan cada vez más y su distinción se hace aún más confusa, como son *descentralización* y *desconcentración*. La primera significa la transferencia de autoridad, hacia niveles inferiores, (y) hacia gobiernos sub-nacionales, la segunda de ellas significa que la autoridad decisoria permanece en el nivel central, más la administración de programas es transferida a sub-unidades (funcionarios del propio gobierno central o para diferentes niveles de ese mismo gobierno) (Peters 1992). En consecuencia se visualizan procesos de descentralización que no son tales, en donde simplemente lo que hay es un proceso de desconcentración, es decir una transferencia de la toma de decisión, pero donde el órgano responsable sigue siendo el órgano central, o jerarca<sup>8</sup>. Por lo cual todo proceso de descentralización implican elementos de desconcentración, pero no toda desconcentración implica procesos de descentralización.

### 1.5.2 Descentralización Territorial y Organizacional

La descentralización *territorial* supone que el gobierno transfiere funciones, cometidos y políticas públicas a gobiernos subnacionales o locales, (generalmente electos democráticamente) acompañados de los respectivos recursos. La descentralización *organizacional*<sup>9</sup> supone la ganancia de autonomía en las decisiones por parte de las distintas agencias estatales; cada unidad dentro de la jerarquía se transforma en una unidad plena en la prestación de servicios, gana independencia y es responsable de sus decisiones, ya no interpreta las instrucciones y decisiones tomadas por la jerarquía central, sino que ella misma es generadora de decisiones y de nuevas políticas, tiene una nueva soberanía con jurisdicción propia..

Pero además los conflictos teóricos de la descentralización no terminan allí, de hecho estas grandes líneas de acción descentralizadora: *territorial* y *organizacional* pueden ser atravesada por otras dos grandes líneas de acción descentralizadora que terminarán por darle forma al ciclo de

---

<sup>8</sup> La desconcentración (en el derecho público) establece, que además de pertenecer algunas atribuciones al órgano jerarca (toma de decisión), pertenecen otras atribuciones a algún órgano subordinado jerárquicamente: por ejemplo en Udelar hay una importante desconcentración en favor de los Consejos de las facultades, quienes tienen la mayoría de los poderes jurídicos que corresponden a la administración de la facultad respectiva. Cuando se expide un acto administrativo, y se hace en un sistema desconcentrado hay que especificar según los casos cuando la medida se toma en ejercicio de la competencia propia o por delegación. Cassinelli Muñoz, en Derecho Público

<sup>9</sup> Peters (1992) argumenta que la descentralización organizacional muchas veces asume la forma de desconcentración, si es así, estamos en presencia de una falsa o por lo menos, una forzada descentralización

transformación, que responden a raíces profundas de cómo se concibe el Estado, una de ellas de origen político, la otra de origen económico, cada una haciendo hincapié en su zona de influencia.

### 1.5.3 Descentralización Económica y Descentralización política

La descentralización que surge como una inquietud económica busca dar cuenta de la pluralidad de intereses y demandas de la sociedad, pero penetrada por los criterios del mercado, es decir de la competencia efectiva o latente en la provisión de bienes y servicios, y por las relaciones de consumidor – proveedor. En la *descentralización económica*, fuertemente asociada a los modelos NGP<sup>10</sup>, el Estado se descentraliza en busca de una reducción del gasto y de un mayor rendimiento de sus recursos, descargando sobre el sector privado la responsabilidad de producir los servicios, como así también la forma de financiarlos. Aquí la descentralización asume el lugar de instrumento económico y responde a líneas de acción superiores, que promueven la desregulación y privatización de servicios, apuntalando a un Estado mínimo en su peor versión.

Por otro lado hay una inquietud política, que al igual que su par, busca dar cuenta de la pluralidad de intereses y demandas que habitan en la sociedad, pero desde una mirada política, preocupada por la eficiencia misma de la política. Así la *descentralización política* puede adoptar dos formas con alcances distintos: *Político - instrumental* (de menor cuantía), la descentralización termina en las esferas del propio Estado, las decisiones y competencias siguen siendo ejercidas por el Estado pero a través de agencias autónomas (descentralización organizacional) o gobiernos locales (descentralización territorial) que ahora cargan con las responsabilidades que otrora correspondían a la centralidad; o de corte *Democratizante*, cuando la descentralización deja el Estado y llega a la base de la sociedad misma, a través de su empoderamiento, la que asume diversas modalidades, desde lo público no estatal, a la participación directa en centros de poderes locales y/o a través de representantes electos.

La descentralización en cualquiera de sus formas implica mucho más que una descentralización intraestatal, es decir *la transferencia de poder desde un nivel superior (el gobierno central) a otro nivel, sea una agencia autónoma o gobierno municipal, esto sólo implicaría trasladar funciones de un centro a otro centro* (Franco 2003). Una auténtica descentralización implica *una transformación y un diseño institucional que puede (y agrego) “debe” dar cabida no solo a la representatividad de diversos intereses sino también a la participación de distintos actores socio-políticos* (Veneciano 2001) para que estos resuelvan.

La forma bajo la cual se hará la transformación institucional, responderá a raíces profundas de como se concibe al Estado, y a la propia democracia, dando prioridad según el caso a la eficiencia económica y/o a la eficiencia social.

---

<sup>10</sup> Reformas orientadas al mercado, orientadas a la participación, orientadas a un modelo de gobierno desregulado

### 1.5.3.1 Descentralización económica

Ella *implica la intervención del sector privado (como agente económico) quien asume actividades que el Estado descarga sobre la sociedad - mercado*, que de ahora en más deja de lado su rol planificador, implementador y evaluador, para asumir un nuevo rol de Estado mínimo, regulador, limitándose a establecer objetivos y grandes líneas de acción. El mercado es ahora quien se encarga de proveer los servicios, quien determina, *cuánto, cómo y para quién producir*. Este tipo de descentralización tiende a la privatización, y a un fuerte proceso de desregulación de las oficinas del Estado que pasan a servirse de los criterios del NGP, en donde predomina la convicción de que la administración debe rendir cuentas directamente a la ciudadanía-mercado (y no a la centralidad burocrática). Esta ciudadanía adopta la forma de consumidor, sus derechos emanan de ser cliente y no de “*ser miembro de*”.

Ésta desagregación de actividades que anteriormente eran desarrolladas por el Estado, ahora ejecutadas por la “*iniciativa privada*”, sola o en economías mixtas de convergencia de lo público y privado, permite que la introducción de los mecanismos de mercado en la provisión de servicios, redunde en una mayor eficiencia, gracias al fomento de la propia competencia, que significa: *terminar con la sobre oferta de servicios ya que los que lo proveen deberán competir entre sí (y por lo tanto reducir sus costos y aumentar la calidad de las prestaciones) para poder adjudicarse los contratos de provisión* (Ramos 2004) simultáneamente hay una *mayor especialización y promoción de la innovación*, como un *empoderamiento de los consumidores sobre sus opciones*; *y se establece una fuerte relación entre recursos y resultados*.<sup>11</sup> Todo ello en pro de capturar y satisfacer las demanda del mercado social, alcanzando así niveles de rendimiento superiores no solo de calidad, sino también de costos. En los hechos, la descentralización económica difícilmente asume una forma salvaje, los propios contrapesos de la sociedad y de la sociedad política, ponen frenos a esta marcha temeraria de los principios económicos, pero un hecho que no se puede desconocer es el normativo, los valores que promueve dicho modelo, gracias a los cuales se resuelven y zanján los conflictos. Sus valores y cosmovisión de la sociedad se constata cuando la política pública busca y crea mercados allí en donde antes era impensable, promoviendo así la competencia, por ejemplo en educación, a través de los vouchers que generan un cliente con su respectivo poder económico, y ponen en competencia a los proveedores públicos y privados en pro de capturar dichos clientes y así asegurar sus recursos económicos; por lo cual los conflictos se resuelven en buena medida, atendiendo las reglas del mercado, de la competencia y de la eficiencia económica.

Un hecho que permite distinguir a la descentralización económica como un modelo por sí solo, es que genera su propio discurso y recrea su propio lenguaje, que gana legitimidad en otros

---

<sup>11</sup> Osborne y Gaebler 1994, citado por Franco 2003

espacios discursivos, así éste modelo habla un dialecto economicista, allí hablamos de gestión, de gerencias, unidades ejecutoras, de costos, de eficiencia y eficacia, de mercado, de demanda y oferta, de éxito y fracaso, de focalización de servicios, de clientes y consumidores, de competencia, innovación y adaptabilidad, se habla de demandas, de recursos humanos; incluso lo cualitativo es cuantificado. Este discurso ganó la jerga de la administración pública, no de manera fortuita, muy por el contrario es producto de que en los hechos la descentralización económica es el hijo deseado del NGP, porque en él se esconden similitudes con la descentralización política, lo cual le brinda apoyos impensados, consecuencia de coincidir con su par en: **a)** el combate la centralidad y sus males, **b)** la imperiosa necesidad de una reforma estructural del Estado, **c)** una creciente demanda de autonomía de la sociedad para resolver sus asuntos.

#### 1.5.3.2 Descentralización política

*Consiste en la reforma de los mecanismos de decisión política que predominan en la sociedad, y sobre todo en la devolución a la sociedad de parte del poder político alienado al Estado (...) hay propuestas formalistas (reducidas al funcionamiento más eficaz de la democracia representativa<sup>12</sup>) o de una democratización consistente en devolver al pueblo el poder que le es connatural a través de su participación directa en procesos de decisión y control (...) de manera permanente* (Coraggio 1990). En otras palabras el sujeto de la descentralización no son solo los aparatos gubernamentales sino las propias comunidades departamentales, locales e inclusive las propias dependencias del Estado que abren sus puertas al ciudadano o a sus intermediarios para implicarse en la toma de decisión. Que el eje sea el político no impide que este alcance también al eje económico, el proyecto democratizante apuntala a una descentralización territorial que de cabida al manejo de recursos gestionados por las propias regiones y eventualmente municipios menores.

Un paso más radical implica que actividades antes desarrolladas por el Estado pasen ahora a ser ejecutadas por la propia sociedad, sin una intervención directa del Estado, que asume el papel de garante, regulador, y de fomento. Hay una democratización de la toma de decisión, pero también del manejo de los recursos (en su tipo ideal) en pro de los agentes sociales, que ahora asumen nuevas responsabilidades. Como sostiene Carrión (2002) *se impulsa la gobernabilidad en todo contexto, y el desarrollo económico, a través de una mejor integración nacional y de una mayor participación de la población (...) a través de la ampliación de los ámbitos de representación y participación en el Estado*, por lo cual la descentralización política promueve un *ensanchamiento de la democracia*.

---

<sup>12</sup> Asociada a la descentralización de tipo territorial y el empoderamiento de las regiones a través de representantes electos democráticamente.



Los críticos sostienen que éste tipo de descentralización es de compleja implementación, necesita tiempo, aprendizaje, de un ciudadano ilustrado, de recursos importantes y una clara estrategia de integración, que permita el involucramiento del ciudadano en la gestión pública y de manera más directa, estemos hablando de educación, salud o inclusive el gasto público. Pero simultáneamente debe evitar procesos de atomización que terminen fragmentando a la sociedad y la actividad pública, polarizando las relaciones, por ejemplo entre lo nacional y lo local,

La descentralización política no pasa solo por ampliar los espacios de votación, sino que requiere de espacios de autogestión, de cogestión y de *accountability*, en donde la iniciativa este en el Estado, en los agentes económicos y en la propiedad sociedad organizada a tales efectos. Esta descentralización en su caso extremo pretende alcanzar el núcleo del gobierno en donde el gobierno político cede (pierde) terreno directamente en beneficio de los propios interesados, los ciudadanos, liberando el campo de la toma de decisión. Naturalmente el Estado no renuncia a sus cometidos, ni a su fuerza (legal y de hecho) pero la pone al servicio de la sociedad.

El proyecto político de descentralización es ambicioso, y por su tiempo de gestación<sup>13</sup> aún no ha discutido con profundidad algunos elementos que salen de sus entrañas como es la *participación*. Por ejemplo, si el campo de debate fuera la educación, no es lo mismo la participación y compromiso del padre, el docente, el propio alumno, o el ministro de economía, que la de un jubilado, en donde sus preocupaciones e intereses están en su pensión y salud mas que en la educación, aun considerando que este tuviese nietos en edad escolar. La descentralización política debe buscar los mecanismos para que participen los propios interesados, y no agentes externos o poco comprometidos, y es aquí en donde paradójamente el proyecto democratizante encuentra un aliado inesperado, en el NGP y su línea orientada a la participación, *que propone aumentar la participación de los involucrados en las propias organizaciones, ya sea de los trabajadores más bajo del sector público y/o de aquellos que reciben los beneficios públicos*. Naturalmente el concepto de eficiencia sufre una resignificación, deja de ser el de eficiencia económica, para ser el de eficiencia social que se expresa en el grado de satisfacción obtenido por los ciudadanos implicados en la toma de decisión, lo cual es altamente significativo cuando hablemos de educación.

---

<sup>13</sup> Aún se encuentra en plena elaboración teórica.

## **CAPITULO II DESCENTRALIZACIÓN y EDUCACIÓN**

### **2.1 Descentralización en Educación**

En una visión global, la descentralización se define como *la existencia de un poder de decisión compartido por varios niveles de la organización del Estado, en la que hay una transferencia de poderes a las unidades territoriales subnacionales del Estado* (descentralización territorial) o *de la sociedad civil*<sup>14</sup> (descentralización política); que en educación *se propone reestructurar el sistema sobre la base de la descentralización financiera y administrativa, la autonomía de las instituciones escolares y la correspondiente responsabilidad de las mismas por los resultados educativos* (Tiramonti 2001)

### **2.2 Modalidades y alcances de la descentralización educativa**

Como acontece con la descentralización a nivel general, la descentralización educativa puede ser objeto de las mismas categorías (definidas en 1.4.2 y 1.4.3) es decir *organizacional, territorial política y económica* pero introduciendo sus propios matices y modificaciones, en donde la especificidad de lo educativo aparece a través de “*lo curricular*”. Como opción de trabajo, determinamos una tipología con tres grandes categorías de descentralización educativa, de uso frecuente en la literatura de políticas educativas que respetan la tipología general de la descentralización pero con los matices propios de la educación, ellas son: ***descentralización económica-financiera, organizacional- administrativa y curricular***.<sup>15</sup> La presente exposición dará cuenta de cada una de ellas, a la par que presentará una breve evaluación crítica de cada una (principales meritos y desventajas).

#### **2.2.1 Económica - Financiera**

Como fuera definido la descentralización económica *implica la intervención del sector privado (como agente económico) quién asume actividades que el Estado descarga sobre la sociedad - mercado*. El mercado es ahora quien se encarga de proveer los servicios, quien determina, *cuánto, cómo y para quién producir*. En el campo educativo el problema se expresa en quién y cómo ha de financiarse los centros educativos y el sistema en general. En los sistemas educativos centralizados, asociados a los modelos burocráticos tradicionales, la institución educativa depende absolutamente de la financiación de su matriz.<sup>16</sup> Cuando la descentralización llega, lo hace procurando dar autonomía financiera a la institución, para que ésta maneje los

---

<sup>14</sup> Espínola (1994) citado por Mancebo en Revista de Ciencia Política N° 10, FCU/ICP. Año 1997-98

<sup>15</sup> En lo que hace a la descentralización territorial y política, como veremos ellas estarán de telón de fondo.

<sup>16</sup> Quién es la que le provee los recursos y soluciones económicas a través de dos modalidades complementarias: *a)* la institución recibe un monto x dinero que debe administrar y utilizar para los gastos mínimos diarios de la institución; *b)* luego recibe una financiación complementaria, en donde la matriz asume directamente los gastos más importantes y necesarios del centro: obras, materiales pedagógicos, etc, además de hacerse cargo de todo el personal (docente y administrativo). Generalmente estos sistemas prevén la posibilidad de que la institución consiga fondos extras de la comunidad a través de donaciones puntuales, o colaboraciones de los padres, también de manera puntual y mínima.

recursos libremente, según sus prioridades. En este escenario la matriz central provee parte de los recursos necesarios, pero concomitantemente se estimula a la institución para que asuma por sí misma parte de los gastos, esto significa extraer recursos de la comunidad, alentando procesos de financiación mixtos..

La descentralización económica supone que el conjunto del sistema es abordado, supone la descarga de la financiación de la matriz central hacia las unidades bases, a veces a través de la intermediación regional (p. ej. Municipios). Ella se inscribe en lógicas políticas superiores como son los procesos de privatización y reducción del Estado, acompañada de manera explícita o implícita de los cánones del NGP: que promueve la *desagregación del Estado*, quién ahora *se retira como proveedor directo de bienes y servicios, pasando a tener responsabilidad como garante de esos bienes y servicios, adquiriendo la forma de Estado regulador* (Ramos 2004) procurando que la sociedad asuma buena parte de los gastos que genera el servicio educativo. En otras palabras se propone la: “*cofinanciación, recuperación de costos (el que puede debe pagar) y creación de cuasimercados a través de subsidios a la demanda*” (Franco 1995: 58) lo cual supone en los hechos procesos de liberalización y de economía mixta para la financiación de la educación. Como sostiene Corrales (1999) citando a Kemmerer (1994) *casi por definición estas reformas sistémicas de la educación implican la distribución de los costos y la reasignación del poder entre los diversos actores*, así la obtención y reasignación de recursos es el eje de la transformación.

Este tipo de descentralización tiene su arquetipo en el caso chileno, que en los ochenta promovió la consolidación del sistema de subvenciones (vouchers)<sup>17</sup> y el traspaso de los establecimientos educacionales a los municipios<sup>18</sup> lo cual supuso procesos del NGP: introducción de privatizaciones y licitación pública como forma de generar mercados y competencia, a la par que se desagregaron funciones del Estado, procurando servicios de calidad más dirigidos hacia la “demanda” y la escucha del cliente.

Para quien escribe, hay un corte conceptual claro entre: **(a)** *descentralización en la ejecución de recursos*: que supone un proceso de democratización, en donde el traspaso de responsabilidades (que alienta la participación y un mayor compromiso), es acompañada de la financiación respectiva proveniente de la centralidad, que por esta vía se asegura contener desviaciones (desigualdades) económicas y de equidad, en donde lo que se descentraliza es la utilización de los recursos, pero no la obtención y asignación de recursos; y **(b)** la *descentralización económica*,

---

<sup>17</sup> Lo que condujo a la ampliación de los establecimientos administrados por privados y financiados por el Estado.

<sup>18</sup> La municipalización consistió en la transferencia de edificios, equipamiento y personal de los establecimientos públicos desde el ministerio nacional a las 325 municipalidades existentes en el país. El ministerio mantuvo la responsabilidad sobre el financiamiento de las escuelas pero a través de la subvención por alumno (...) los municipios a su vez pasaron a la contratación de los profesores como así su salario y perfeccionamiento, a la par que cargaron con la adquisición de materiales pedagógico y la manutención y reparación de los edificios. (Tiramonti 2001). Claramente este proceso es de descentralización económica (intervención del sector privado como agente económico quién asume actividades que el Estado descarga sobre la sociedad - mercado) en su doble dimensión: regionalización de la economía (cada quién asume sus costos) e intervención del sector privado como cliente y proveedor.

propriadamente dicha, que parte de la reducción del Estado: de que él no es el único actor y por lo tanto debe ser un aportante más entre otros, y que es la propia sociedad quien debe asumir buena parte de los costos. Esta línea de acción (de Estado mínimo) implica retirar al Estado de ciertas áreas, incluso de la educación, en donde lo privado y la lógica de mercado a través de la competencia intervienen de una manera más eficiente y menos onerosa para el Estado, a la par que desarticula estructuras tradicionales como la estabilidad laboral por medio de la flexibilización, fijación de remuneraciones relacionadas con el desempeño, establecimiento de contratos individuales, que a través de la *privatización y competencia de los recursos humanos* promueve la reducción de costos, en busca (si se me permite) de una “*dudosa*” mejora de la calidad educativa.

Como principal *merito* de la descentralización económica encontramos que la escuela gana en autonomía financiera, ella maneja ahora sus propios recursos libremente, estableciendo su propio orden de prioridades y de gastos, lejos de la burocracia central y de su lentitud.

Como *desventaja* tenemos “*que de no establecerse mecanismos de redistribución de recursos y acordarse que la descentralización es ante todo operativa, es probable que dadas las diferencias de producto e ingreso entre las diversas entidades descentralizadas, las desigualdades sociales se incrementen* (Franco 2003: 6) más aún cuando hablamos de educación<sup>19</sup>. En segundo lugar, la descentralización financiera (vouchers) supone la creación de cuasi mercados para lograr aumentos en la calidad de los servicios educativos y por ende mayores niveles de aprendizajes a través de la competencia. Pero justamente esto aún no está probado: que la eficiencia económica conduzca a una mayor eficiencia en los aprendizajes (Casassus 1999) (Carnoy 2001) la transposición no es automática, lejos de ello la descentralización económica puede activar políticas discriminatorias, como en el caso chileno: “*Las escuelas municipales estaban obligadas por ley a recibir sin discriminación a todos los alumnos, en cambio las particulares subvencionadas estaban libres para seleccionar; el resultado fue obvio, las escuelas municipales se transformaron en los establecimientos destinados a atender a los sectores más pobres, entre tanto los otros elegían su clientela entre los sectores medios y medios altos.*” (Tiramonti 2001: 64). Una tercera objeción no menos importante proviene del propio marco pedagógico, la función educativa no incluye entre sus preceptos que la escuela se haga cargo de su propia financiación, pues una cosa es que lo regional o municipal asuma la financiación de las escuelas, y otra muy distinta es poner en competencia a las escuela a través de los vouchers por la financiación de su centro, ¿Le corresponde a una institución educativa *cargar* con estas funciones? ¿Qué presiones economicistas puede despertar en la función pedagógica la descentralización económica?

---

<sup>19</sup> “Bajo cualquier sistema, se producirán diferencias regionales en el sistema escolar. Sin embargo, estas diferencias pueden ser especialmente problemáticas en un sistema descentralizado. Las disparidades entre las regiones ricas y pobres frecuentemente generan enormes diferencias en los sueldos de los profesores, los gastos por alumno, los materiales pedagógicos y el mantenimiento de las instalaciones física.”Hanson (1997: 12)

## 2.2.2 La descentralización administrativa - organizacional

Aquí está en juego la forma en que se gestionan los centros educativos, entre el viejo paradigma dominante y el emergente (Franco 1995). En el primero las decisiones son y pasan por un núcleo central de poder en la toma de decisión (órgano rector de la educación; generalmente ministerios), quien asume las responsabilidades de administración y gestión de todo el sistema educativo; el segundo modelo (nuevo) supone que el centro educativo asume las funciones de gestión y organización por cuenta propia, responsabilizándose por ella, con un sentido empresarial<sup>20</sup> y apoyado en los cánones del NGP.<sup>21</sup>

La versión dura de esta línea se encuentra en Estados Unidos, en donde la gestión basada en las escuelas ha pasado a ser una piedra angular de los movimientos de descentralización (Hanson 1997). Ahora bien, “*el*” quién asume la gestión del centro educativo, es un tema de por sí.

En el modelo americano, *lo tradicional es un consejo escolar local integrado por padres elegidos, profesores, miembros del personal y, algunas veces estudiantes; a quienes se les otorga la autoridad de contratar y despedir al director de la escuela, aprobar los gastos escolares, dirigir el programa de disciplina y evaluar el avance del programa académico de la escuela* (Hanson 1997: 7). Naturalmente esto requiere de un proyecto muy bien acabado, y formulado, pero sobre todo y especialmente de actores preparados para ello, además de un proceso desregulatorio importante. En Estados Unidos, de tradición tanto descentralizadora como desregulatoria, además de un ejercicio continuo de la lógica de mercado, la implementación de éstas políticas es más que viable. Pero en América Latina la apuesta no llega tan lejos, de hecho las propuestas más audaces se encuentran en Chile (Lavín 1995), Colombia (Gajardo 1999), algunas experiencias en Brasil (Franco 1995, Gajardo 1999) y Argentina (Rivas 2004), en donde la gestión y administración del centro educativo ha pasado a asociaciones de profesores, que entre otras cosas (algunos) renuncian a sus derechos de funcionarios, y pasan a ser trabajadores del sector privado, tomando sus riesgos.

El NGP se propone terminar con los monopolios ministeriales, articulando las distintas unidades en torno a productos, y estándares de calidad. Ahora en educación si la descentralización organizacional es poderosa, implica que llega al propio centro educativo. Como vimos, el NGP en su línea participativa propone la intervención de los trabajadores y/o de aquellos que reciben los beneficios públicos en la propia organización. Esta noción de participación, supone involucrarse en el proceso para elegir qué hacer, que en educación implica un triángulo entre centro educativo, docentes y padres. Así lo expresa la experiencia chilena en el municipio de Las Condes: “(...)

---

<sup>20</sup> La transferencia de recursos y responsabilidades transforman a la escuela en un foco activo de gerenciamiento de la educación, y le permite mejorar la calidad y la equidad a través de nuevos espacios para la innovación, incentivos a la eficiencia en el gasto, énfasis en la responsabilidad por el producto entregado y control de los procesos y productos educativos a través de la participación de la comunidad. (Espínola /Bid 2000)

<sup>21</sup> Organizaciones más planas, pequeñas, por lo tanto más flexibles, más responsables por sus objetivos y resultados; que implica libertad de gerencia sobre el personal, incentivos por desempeños, en donde el interés está ahora en los resultados y no en los procesos, son algunas de las medidas características del NGP (Conrado 2003)

*elegimos la autogestión, vale decir que sean los propios profesores organizados en una sociedad, los que administren los colegios, que se les entrega en concesión (...) la idea que sustenta este nuevo sistema es cambiar los incentivos de los profesores y su motivación; se pretende que se sientan responsables de un proyecto que ellos mismos elaboraron”* (Lavín 1995:5). En la misma línea se puede involucrar a un consumidor activo, en este caso los padres: en vez de sólo darle un cheque para comprar educación, se lo invita a participar en las decisiones, por ejemplo a través de los Consejos Escolares.

En estos planteos, lo que subyace es la convicción de que por medio de la participación responsable de trabajadores y clientes, la organización escolar funcionará mejor ya que las partes estarán más comprometidas y motivadas en el proyecto escolar que es el suyo propio.

La descentralización gerencial más plausible en A. Latina no parece ser ésta, producto de una nula experiencia en este tipo de prácticas y la falta de recursos humanos preparados en tal sentido, sino aquella que responsabiliza a un cuerpo de directores con poderes gerenciales (que aquí no compartimos) por la gestión administrativa de la institución previamente designados por los órganos competentes. La tendencia es que los directores asuman cada vez más, mayores responsabilidades (Winkler y Gershberg 2000) a la par que se profesionalizan en su rol de gerentes más que en el de líderes pedagógicos. Como se desprende, la descentralización de la gestión puede ser distinta según la trayectoria de la cual proceda: *descentralización estrictamente organizacional*<sup>22</sup> (implica la transferencia de decisiones hacia la escuela, el director designado por la autoridad central asume la responsabilidad “gerencial” del centro educativo, y termina allí, muy similar a un proceso desconcentración), *descentralización política* (consejo escolar que asume responsabilidades o designa responsables; o grupo de docentes que asume la responsabilidad del centro educativo), *descentralización económica* (aquella que cede responsabilidades a la comunidad buscando la contrapartida económica, es decir la financiación del centro educativo a través de la comunidad, a la par que surgen fuertes procesos desregulatorios)

Como *méritos* de la descentralización organizacional (de gestión) encontramos que ella ataca vicios del viejo sistema y de su personal, así supone la superación de la lentitud burocrática y la aceleración de la gestión, más aun cuando la descentralización consiste en el traslado de los centros de decisión del aparato central al regional o municipal. Este beneficio se incrementa cuando el espacio afectado es el netamente burocrático, y se diluye cuando incursiona en procesos desregulatorios. De todos modos la premisa básica es que tras las escuelas descentralizadas las decisiones educacionales tomadas a nivel local (e institucionales) son más rápidas, informadas, flexibles y sensibles a las necesidades específicas que las decisiones tomadas en el centro (Hanson

---

<sup>22</sup> En palabras de Tiramonti (2001) Delegación de responsabilidades. del centro a la base por medio de la cual el primero delimita las materias en que las instituciones pueden obrar de acuerdo a su propio criterio, el control deja de ser puntual, para trasladarse a la evaluación de los resultados obtenidos a partir de la aplicación de estas decisiones.

1997); a lo cual debe agregarse que cuando las instituciones abren las puertas a la participación de padres y docentes (consejos escolares) en la gestión, pues guste o no, sea eficiente o no, es una ampliación de la democracia, una esfera más en donde el ciudadano puede hacer sentir su voz

Como *desventaja* tenemos el impedimento que de *hecho* tienen muchas de las instituciones a la hora de ser descentralizadas en su organización, pues no cuentan con el personal profesional, adecuado para ello, no están preparadas para las nuevas funciones y roles, lo cual puede agravarse más a medida que la descentralización se profundice.<sup>23</sup> Un segundo elemento a considerar, es saber si a la unidad educativa le corresponde lidiar con estos problemas de gestión de personal y burocráticos. Es conveniente que una institución educativa y más en América Latina, con problemas creciente de marginalización y escasa en recursos deba lidiar ahora con nuevas responsabilidades, ajenas a lo estrictamente pedagógico, y aun más preocupante, una función para la cual los directores no están preparados: *ser gestores de personal*.<sup>24</sup> ¿No será más conveniente que sea un espacio central fuera de la institución la que lidie con estas cuestiones? En nuestra consideración, concebir que una institución educativa en su organización, puede ser gestionada y/o asemejada aunque fuese con matices, a una micro empresa no resulta apropiado, pues ella introduce un fuerte sesgo economicista que no reconoce otras formas de gestión que la empresa privada, que desconoce así la especificidad de lo pedagógico y de su organización. Una tercer desventaja, que en los hechos es un obstáculo proviene de los procesos desregulatorios que recaen sobre el personal (docente y no docente), cuando ella llega y se aplica los problemas estallan: los funcionarios otrora weberianos se ven amenazados por los cánones del NGP, lo cual despierta fuertes resistencias al cambio.

### 2.2.3 La descentralización curricular<sup>25</sup>

Acaso la más compleja de las tres, pues un exceso tanto en su definición como en su alcance puede conducir a la atomización curricular y con ello a resultados muy dispares en términos de calidad educativa. La descentralización curricular está pensada antes que nada, para la unidad regional, y en un segundo plano para la unidad centro educativo, pasando por unidades intermedias como los municipios, prueba de ello son los casos de Chile, Colombia, y algunos casos dentro de Argentina y Brasil (Winkler y Gershberg 2000).

Este diseño (generalmente acompañado de la descentralización territorial<sup>26</sup>) tiene su razón de ser en países que jurídicamente están ordenados de manera federal, ya sea en Estados o Provincias,

---

<sup>23</sup> No es lo mismo cuando la descentralización organizacional muere en la municipalización, que si alcanza a la propia institución, ésta lidia con una nueva realidad para lo cual no esta preparada..

<sup>24</sup> “Cuando accede al rol de dirigir la escuela el director espera poder mejorar la calidad de la escuela, sin embargo su tiempo se pasa en tareas administrativas, financieras y sociales que no le dejan tiempo para cumplir su rol de líder pedagógico. El nuevo rol de gerente tiene poco que ver con el rol cultural de líder pedagógico” Casassus (1999: 21)

<sup>25</sup> Y pedagógica supone la autonomía del centro para establecer desde los horarios de clase a las disciplinas hacer enseñadas, pasando por el tipo de evaluación y métodos de enseñanza, pasaje de grado, incluso la duración del año escolar; respetando los lineamientos generales de mínimos deseables de exigencia del organismo de contralor.

que por la propia extensión territorial del país suponen una pluralidad de situaciones culturales, qué son notoriamente distintas de una región a otra. Pese a que los une una identidad nacional, la fuerza de lo regional y local junto con sus necesidades se impone a la identidad nacional. A través de ella se pretende atender las características generales de contexto sociocultural en el cual las instituciones se encuentran insertas, buscando implementar una currícula acorde con su medio y con las fuerzas sociales lindantes a la misma. *La expectativa es que si la toma de decisiones se encuentra más cercana al nivel de la escuela, el currículum estará más adaptado al ambiente local, generará un mayor sentido de pertenencia, aumentará la motivación tanto de los alumnos como de los profesores, estimulará la participación de los padres y aumentará la voluntad de la comunidad de contribuir financieramente a las escuelas.* (Hanson 1997: 7). Así se promueve que la educación recoja en su seno las condiciones de contexto, absorbiéndola a través de la currícula, pues hasta ahora *se considera que la enseñanza media es disfuncional con respecto a la sociedad y sus requerimientos, pues no existen vínculos con actores estratégicos (empresarios, académicos, padres) que puedan orientar las acciones con sus demandas* (Gajardo 1999)<sup>27</sup>.

Las políticas educativas que habilitan la descentralización curricular mantienen de todos modos una currícula básica armada con mayor o menor densidad desde el Estado central que baja a las unidades subnacionales buscando salvaguardar una identidad nacional, y en especial mínimos de calidad y equidad educativa para toda la nación. Aún así, se dejan importantes márgenes de acción para que las regiones actúen, no solamente en la currícula general sino en los contenidos y formas en las que ésta se aplica. Así lo demuestra el caso chileno que desde el año 90 posee una ley de descentralización curricular y pedagógica que otorga mayor autonomía a los establecimientos, habilitando la iniciativa local,<sup>28</sup> en un marco definido por el ministerio para mantener la cohesión del sistema.

Un *mérito* de esta transformación curricular es que ella logra atender la pluralidad regional y cultural que albergan los países en sus entrañas, en especial aquellos de extensiones territoriales importantes, no obstante también su aplicación puede ser pertinente en países como el nuestro, piénsese por ejemplo en una currícula diferenciada para la frontera del país lindante con Brasil que atienda una formación del idioma portugués. También el “*supuesto*” logro de un mayor compromiso de los actores que se obtiene gracias a la iniciativa local, a través de su participación en el involucramiento de la currícula es un elemento importante. No obstante la descentralización curricular se mueve en un margen peligroso y rápidamente se puede caer en sus *desventajas*, entre

---

<sup>26</sup> Que en educación supone la transferencia de funciones y cometidos del gobierno central a gobiernos subnacionales o locales, lo que supone un cambio de centralidad, y una regionalización de la educación; tornándose en algo meramente instrumental y poco significativo cuando no es acompañada de otras medidas descentralizadoras.

<sup>27</sup> Aquí la pregunta que cabe hacerse es ¿disfuncional respecto a qué sociedad?

<sup>28</sup> El énfasis está puesto en fortalecer la autonomía financiera y pedagógica de las escuelas, bajo la promesa de aumentar así, los niveles de gestión eficiente y una óptima utilización de los insumos (Gajardo 1999)



las cuales se encuentra el riesgo de una atomización curricular del sistema. Para Hanson (1997) en diversas naciones latinoamericanas, las regiones desarrollaron programas curriculares tan diferentes entre sí que el hecho de trasladarse de una región a la otra era semejante a trasladarse de un país a otro. Por cual brotan problemas varios, desde la evaluación del conjunto del sistema, hasta problemas de calidad, pues regiones o localidades mejor organizadas (infraestructura, personal) alcanzarán una mejor curricula con mejores resultados, superiores a otras regiones que carecen de organización y preparación para el armado de un curricula seria. Una segundo elemento nace cuando la curricula se visualiza como un plan social más de focalización, en una desviación conceptual y de las funciones que cumple una curricula dentro de la educación. Pues se está atacando un problema con un instrumento que no es el adecuado, los problemas de aprendizaje de alumnos carenciados no se resuelven modificando la curricula. Por último una curricula descentralizada de acuerdo al mercado, buscando generar recursos humanos aptos en tal sentido<sup>29</sup>, encontrará serios reparos en la comunidad educativa docentes, pedagogos, y en general trabajadores de la educación, son formados en una cosmovisión (valores) que visualiza a la educación como formadora de ciudadanía y no como generadora de recursos humanos para el mercado. Por lo tanto no solamente no acompañaran dichos procesos, sino que hay una probabilidad alta (en especial de sindicatos), de que se opongan a dichos procesos.

### **2.3 Una mirada de contexto: limites de la descentralización educativa**

De lo expuesto se desprende que una buena descentralización *requiere de un análisis organizacional y administrativo para determinar en qué nivel del sistema educacional deben asignarse las responsabilidades específicas y en que autoridad, y no debiera hacerse dicha asignación a menos que se cuente con el apoyo esencial* (Hanson 1997: 7). *En este sentido se sostiene que en muchos países, existe una gran debilidad de estructuras institucionales de base local, incluso muchas autoridades subnacionales carecen de práctica en estos asuntos. Hay, además, grandes desigualdades en los equipos profesionales, las infraestructuras disponibles y los recursos con que cuentan las diferentes instancias encargadas de cumplir con las responsabilidades descentralizadas* (Franco 2003: 7) Consecuentemente para Filmus (1996) refiriéndose al caso argentino, hay una abierta contradicción entre las potencialidades democratizadoras de los nuevos procesos y normativas descentralizadoras y las realidades concretas, donde las carencias de todo tipo atentan contra los intentos de transformación. *Lamentablemente la mayoría de las reformas de descentralización se inician con muy poco estudio*

---

<sup>29</sup> Como los planteos de Hargreaves “(...) Desde el punto de vista educativo, es una locura pasar por alto las necesidades y demandas de flexibilidad de la economía post industrial (...). Pero tratar de conseguir el objetivo de la flexibilidad sin tener en cuenta sus diversos significados para los distintos sexos, clases sociales y razas presentes en el conjunto de la fuerza de trabajo y sin pensar sus consecuencias sobre el desempleo, el subempleo, y el empleo de bajo nivel a los que se asigna a muchos trabajadores supone hacerlo de manera selectiva y acrítica para que beneficie a algunos grupos sociales...” Pág, 78 y 79 “Profesorado, cultura y postmodernidad” Ed Morata

*previo y con una mínima cantidad de planificación seria* (Hanson 1997: 7) lo que termina por impactar negativamente en la gestión y eficiencia, al multiplicar estructuras, muchas veces paralelas entre sí y con serios conflictos de competencias y de responsabilidades económicas.

La descentralización es ante todo una herramienta, que si no es debidamente formulada, implementada, y acompañada de otras medidas, por sí sola, solo ayudará a extender las desigualdades.<sup>30</sup> En Argentina *la transferencia a las provincias de atribuciones que antes estaban centralizadas en el ministerio nacional (...) no permitió una mejora en el servicio, la desatención por parte del Estado Nacional sumada a la desigualdad de las situaciones regionales provocó una profundización de la segmentación educativa* (Filmus 1996:67) lo cual es un contrasentido ya que el mejoramiento de la calidad de la educación es generalmente uno de sus principales objetivos. *Otros trabajos* (en Argentina) *mostraron que en muchos casos este proceso también influyó para fortalecer conducciones educativas jurisdiccionales excesivamente centralistas, a difundir mecanismos caudillistas y clientelares y contrariamente a lo propuesto, aumentaron los costos educativos* (Filmus 1996:68). Por lo tanto, como sostiene Hanson (1997) aún no queda claro si, y en qué circunstancias la descentralización constituye un aporte real al mejoramiento de los niveles de logro de los objetivos académicos o sociales por parte de los alumnos.

A ello debe agregarse que en el caso de la descentralización organizacional, *que ofrece a los padres la oportunidad de tomar parte en la gobernabilidad de las escuelas, participar directamente en ellas y jugar un papel más activo en la educación de sus hijos encuentra un límite muy fuerte, en particular en América Latina en donde hay una larga tradición de no participar en las escuelas por parte de los padres, especialmente entre padres de bajo nivel socioeconómico (...)*. A lo que debe sumarse que *ni los directores de escuelas ni los maestros han tenido que responder ante los padres y con frecuencia no miran con buenos ojos lo que consideran intervenciones externas al trabajo de profesionales* (Winkler 2004: 134), lo cual se presenta como un límite muy poderoso

Como se desprende, algunos límites provienen de la misma lógica descentralizadora, como el debilitamiento de la capacidad central para asumir tareas destinadas a garantizar mínimos homogéneos de resultados en toda la población, a la par que sin quererlo puede ser un disparador de las diferencias que justamente trata de combatir. Por esto, Hanson (1997) señala que luego de una descentralización, el ministerio de educación central debe poseer las herramientas que permitan impedir el desarrollo de diferencias regionales significativas en la oportunidad educacional y en la calidad de los programas académicos.

---

<sup>30</sup> (Franco 1995: 62 y ss ).

## **CAPITULO III**

### **UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN MANGERIALISTA DESDE LA ESPECIFICIDAD EDUCATIVA**

#### **3.1 La especificidad de lo educativo**

Como vimos el NGP es un concepto polifacético, pero que comparte un sin fin de coincidencias con la descentralización económica y el Estado Neoliberal. Como sostiene Uruñuela el Neoliberalismo tendrá como postulados básicos el *mercado*, la *desregulación* y la *disminución del papel del Estado* ( nicho ideal para el NGP); en el campo educativo, sus propuestas más típicas serán: insistir en la extensión del ideal *cliente / consumidor*, la *privatización*, la *libre elección*, la *competitividad docente y de escuelas*, la *autonomía* y la *productividad escolar* (Uruñuela 2001), con la correspondiente responsabilización a escala. Sin embargo aquí hablaremos de cómo la especificidad de lo educativo, entendida como la matriz disciplinar y sapiencia de pedagogos y docentes, sale al cruce de aquellas visiones

##### **3.1.1 Un lenguaje propio**

Una distinción aparentemente menor, pero que no lo es, deviene del lenguaje propio que la actividad educativa ha construido. Un universo de lenguaje y de representaciones simbólicas muy fuertes, de larga tradición, que son representativas de un conjunto de valores que tiene su origen en la pregunta *¿para qué educar?* y *¿para quién?* y que se resiste fervientemente, a un lenguaje gerencialista. Desde visiones y tradiciones pedagógicas, antes de hablar de recursos humanos se prefiere hablar de docentes, alumnos, educando y educador; antes de hablar de consumidores se habla de padres, familia. Más distantes aparecen nociones como productividad, eficacia, competencias, costos, gerenciamiento, y clientes; en cambio se prefiere conceptos como rendimiento, calidad, profesionalización, inversión. Particularmente ofrece dificultades el concepto de calidad, pues no es ningún caso una palabra neutra, así para el NGP *“la calidad se consigue cuando se logra satisfacer las necesidades del cliente y sus expectativas racionales”* (Uruñuela 2001:6) en tanto que la especificidad de lo educativo va a entender por calidad<sup>31</sup> los procedimientos que conducen a la excelencia académica, a niveles altos de aprendizaje, pero sobre todo *aquella que promueve de forma duradera el desarrollo global de todos y cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería esperable teniendo en cuenta sus condiciones previas, al mismo tiempo que fomenta el desarrollo de la comunidad educativa* (Muñoz, Murillos: 2001).

---

<sup>31</sup> Pasa Casassus los significados de calidad varían según lo que se busque; por ejemplo puede estar referido a la utilidad de la educación vinculada a elementos tales como el mercado de trabajo (desarrollo de competencias para el mercado laboral) o a la vida cívica (relacionada con el desarrollo de la ciudadanía). Los sistemas de evaluación han optado por una visión restringida de calidad: referida a un objeto pedagógico (curricular) específico y cuyo nivel está determinado por el porcentaje de logros alcanzados en dicho objetivos. (En “Propuesta Educativa” Pág. 90)

### 3.1.2 Cohesión social

La cohesión social es un “*valor base*” que sustenta la escuela y que defiende a ultranza, ésta *hace referencia a la necesidad de proporcionar a todos los alumnos una experiencia común respecto a valores, currículo y socialización, que les genere sentido de pertenencia a una comunidad integradora de las diferencias individuales y a una narrativa en común que les ayude a construir su identidad como ciudadanos para comprender el presente y afrontar el futuro*” (Muñoz, Murillo 2001) a riesgo de postergar algunas libertades en la educación como *la posibilidad de elección del centro escolar, la autonomía de las instituciones, la descentralización del currículo y la ampliación de las oportunidades privadas* (Muñoz, Murillo 2001)

### 3.1.3 Cooperación y Competencia

Aquí el lenguaje simbólico de lo educativo colisiona de lleno con el universo simbólico del capital mercado. Sin duda, uno de los valores que rige la educación es la **cooperación** y no la **competencia** (Bentancur 2000); y ello deviene de que la escuela gusta definirse como *comunidad* y nunca como *micro empresa* y menos *privada*. Pues entender la escuela como comunidad significa concebir actores que comparten un espacio en común e intereses en común, con una preocupación constante por encontrar soluciones a problemas sentidos, en donde los sujetos son capaces de poner en juego sus recursos para resolverlos (Frigerio y otros, 1992) lo cual nos conduce a la cooperación y no a la competencia.

En tal sentido, la escuela pública está muy lejos de regirse por las leyes de mercado y de la competencia: en el mercado el ineficiente desaparece, cierra, en el campo educativo este permanece, los lazos formales y no formales generados con su entorno no solamente lo obligan a seguir sino que es necesario que siga, pues el aprendizaje de los alumnos no puede esperar, por lo que habrá que transformar pero no cerrar.

Los planteos como Winkler y Gershberg (2000) que visualizan a la escuela como una unidad productiva, en donde los directores son asemejados a gerentes que se responsabilizan por los resultados escolares, desconocen la especificidad del proceso educativo, al creer que todo puede ser asemejado al mercado y sus leyes incluso la educación. Primero, el sistema educativo no puede concebir a la escuela como un sin fin de unidades productivas, pues ello conduce a una visión atomizada del sistema. Por el contrario, desde los marcos pedagógicos tradicionales se sostiene que “la educación” debe velar por un tejido social sólido, y para ello es necesario una visión de conjunto y no, unidad por unidad, pues debe primar la cooperación del sistema y no la competencia entre unidades. La educación es ante todo un fenómeno de cohesión social y de socialización y para ello necesita de la noción de sistema como cuerpo, en donde las partes constituyen el todo. En segundo lugar debemos agregar que la concepción de “*autoservice educativo*” en donde cada individuo se sirve del producto educativo según sus necesidades, es una

falacia, como señala Carbonell (citado por Uruñuela:2001) *“dentro de la competencia del mercado elige no quien quiere sino quien puede, quien tiene capacidad de compra e información (...) no cabe olvidar que la ideología de la libre elección se ha construido a medida del individualismo de las nuevas clases medias y que de aquella quedan excluidos los sectores sociales más desfavorecidos”*<sup>32</sup>. La visión de educación como un servicio más entre otros, que gusta de reducir a padres, alumnos, y profesores a clientes a nuestro juicio es errónea, pues *un cliente no es dueño de la empresa, no tiene derecho a la decisión, solamente a ser escuchado y atendido en tanto cliente, la pérdida de identidad y de categoría resulta evidente* (Uruñuela 2001) de miembro de una comunidad a mero consumidor; jamás será lo mismo atender a un padre que a un cliente, los códigos son otros.

Naturalmente lo antedicho implica ciertas asunciones axiológicas que no podemos ni debemos obviar en la medida que su explicitación y fundamentación ayudan a arrojar luz sobre la problemática, pues las preguntas *¿para qué educar?* y *¿para quién?* están antes que nada en el campo de los valores<sup>33</sup>, de los *finés* y no de los *medios* que es en donde justamente se desempeña el NGP, con la diferencia que responde a otros fines, a otros valores: mercado, competencia, eficiencia, distintos a los acuñados por la educación: cooperación, cohesión social, socialización.

### 3.2 La gestión educativa y una racionalidad propia

Es en este campo de los *medios* y de *modelos de gestión educativa* es donde nos detenemos, para hacer algunas consideraciones sobre la racionalidad propia de gestión que demanda la educación y la cultura escolar.<sup>34</sup> Como sostiene Casassus (2003: 113 y ss) *“hoy se escucha decir “todo depende de la gestión y en especial de dar autonomía a la escuela” por lo tanto la sugerencia de acción es dar autonomía a la escuela. También se escucha decir de que “todo depende del director,” entonces todo lo que hay que hacer son cursos de liderazgo y de gestión. (...) así muchas políticas se han orientado a fortalecer la gestión de la escuela intentando transferir competencias de decisión al director de las escuelas. Pero realmente ¿este es el tipo de gestión que necesitan las escuelas? ¿por qué hablar de autonomía cuando el valor base de la educación es la cohesión social? ¿por qué si el valor es la cooperación, se individualiza la responsabilidad en la soledad del cargo de director? ¿no es esto una contradicción? El problema radica en que tanto la autonomía como la responsabilización del director son producto de las nuevas líneas gerenciales, funcional a la competencia de mercado y al principio de sometimiento gerencial, pero no así para la especificidad de lo educativo.*

---

<sup>32</sup> *“A estos si nos los ampara el Estado con su actuación distribuidora, solo los amparará la caridad* (Gimeno 1998)

<sup>33</sup> La acción educativa es también una acción moral, pues la moral ayuda a dar carácter a los fines del curriculum, así la acción de la enseñanza no puede considerarse como un mero recurso instrumental (...) Las acciones son racionales si parten de una conciencia clara de sus fines (Gimeno 1998)

<sup>34</sup> *“Conjunto de actitudes, valores y creencias compartidas (contenido de la cultura escolar) y los modelos de relación y formas de asociación y organización de la escuela (forma de la cultura escolar)”* Ortiz y Lobato Pág. 4.

Primero, una buena y coherente política educativa debe contribuir a que cada centro construya su propia capacidad de desarrollo y mejora, esto no es decretar una autonomía para dejar que se las arregle por sí solo (Bolívar 2001) o que la institución quede liberada a su propia suerte en el mercado (Uruñuela 2001), pues de otra manera la cohesión social peligra.

Segundo, la gestión educativa supone la gestión de la cultura escolar, en donde hay valores, normas, y formas de comportamientos ya asumidos (a veces acríticamente), que se transforman en fuerzas a ser manejadas y gestionadas.

Tercero, muy por el contrario de lo que piensan las nuevas teorías gerenciales (del agente único que implica: libertad de gerencia sobre personal, recursos financieros e inclusive fijación de objetivos, transformando así al manager en la figura clave que asume la responsabilidad por los fines, objetivos y performance de la unidad), desde la cultura escolar el director es considerado el primero entre iguales. Ello se debe a que los directores de colegios, son primero docentes que más tarde, en su carrera acceden a la función directriz, por lo cual no son gerentes natos y preparados en tal sentido, lo cual los aleja de una visualización gerencial y de líder, a la cual se le deba obediencia.

Cuarto punto: las nuevas teorías gerenciales se equivocan al creer que la relación de subordinación docente - director prima en la institución escolar, pues la condición docente a nivel mundial (en especial A. Latina) tiene ribetes de trabajo autónomo, debido a dos factores: *a)* Estabilidad laboral (inamovilidad docente en muchos casos) y *b)* libertad de cátedra<sup>35</sup> (hecho poco visualizados en los análisis), pues ambas generan un trabajador independiente, de difícil subordinación, por lo cual a la hora de relacionarse con él, el criterio de autoridad gerencial y subordinación no parecen ser la mejor manera.

Por esto último la literatura reciente habla de la importancia del involucramiento del docente en el centro educativo a través de proyectos de centro, sin embargo desde la cultura escolar se habla de participación, lo cual es muy distinto de asumir responsabilidades. Al igual que ocurre con la calidad, la participación es un concepto controversial, incluso dentro de la propia educación, pues no todos entienden lo mismo, pero hay consenso en situarla anudada en el concepto de *comunidad*. La participación se puede definir como el *conjunto de actitudes mediante las cuales los involucrados se hacen presente y ejercen influencia en ese elemento común que conforma el ámbito de lo público (...), con derecho a intervenir en los procesos en los cuales se toman las decisiones que de un modo u otro afectan su vida* (Frigerio y otros:1992). Así entendida la participación es coincidente con el sentido de comunidad, y descentralización democratizante, pero distinto de aquel que entiende la participación como un mecanismo de responsabilización de los resultados obtenidos. En nuestro primer sentido la participación supone el derecho a contribuir, a

---

<sup>35</sup> Cualquiera sea la política de reforma, quien es el último eslabón en la implementación es el docente, quien ejerce en ese momento un indudable trabajo de interpretación personal, que puede desvirtuar los cometidos originales.

colaborar y hacer lo posible, lo que es diametralmente opuesto a la segunda significación de la participación que conduce a la responsabilización absoluta de la comunidad por la educación.

La mejora en la gestión de la escuela contemporánea es una necesidad imperiosa y requiere sin lugar a dudas de direcciones más profesionales. Por ejemplo la dirección debe tender cada vez más a la *especificidad* y a la profesionalización de la función; ello requiere una *remuneración acorde* a la dedicación casi total que hoy necesita la labor directriz; debe situarse en una *carrera profesional*, como un punto referencial en el desarrollo profesional de la carrera docente; a lo cual debe agregarse la *estabilidad y continuidad en el cargo*, pues la rotación constante en las direcciones es un factor que no ayuda a la mejora de gestión (De Vicente 2001). Sin embargo la primer medida que debe tomar la nueva dirección escolar es “*saber*” que administra una cultura, una forma de ser, una dimensión humana no registrada por las nuevas formas de gerencia, que entre otras cosas olvidan un paradigmático valor de la educación, un intangible como es la actitud vocacional de sus “*recursos humanos*,” un olvidado de las nuevas teorías gerenciales.

### **3.3 Administrando lo pedagógico y sus valores**

Como vimos la “cultura escolar,” incluye las percepciones que tienen los miembros de la organización escolar, sus creencias, valores, pautas de conducta y las relaciones que caracterizan a una determinada escuela y sus actores (Ortiz y Lobato). Estos mismos elementos pueden ser entendidos desde una mirada politológica, como la neoinstitucional: para North las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, las restricciones diseñadas por los hombres que moldean la interacción entre ellos, y estructuran los incentivos en el intercambio humano. Dentro de ellas se destacan las restricciones informales, que incluyen los códigos de conducta, las normas de comportamiento, las convenciones y derivan históricamente de la cultura, (North, citado por Bertranou), en nuestro caso de la cultura escolar.

Aquí queremos hacer notar, que a la hora de hablar de gestión educativa, debemos saber que se gestiona algo más que una organización y sus recursos humanos, lo que se administra es una cultura con características propias, que la hace singular: en donde se construye y vive ese universo simbólico que mencionábamos al principio de este capítulo. Cualquier política educativa racional deberá tener en cuenta este modo de ser, y su universo si es que quiere incidir en él, pues como se desprende de los aportes de North, las restricciones informales se desarrollan en forma más pausada, son menos dinámicas respecto al cambio y dependen mucho menos de la acción consciente de individuos y organizaciones (Bertranou). En nuestro caso el “*ejercito*” de funcionarios (docentes y no docentes) ejecutores de la política educativa y receptores de la transformación managerialista, están formados bajo aquella cultura escolar, que se ha convertido en una institución que regula su juego, por ende las probabilidades de resistencia al cambio son altas.

Si lo anterior no resulta suficiente para valorar y comprender la importancia que tiene la cultura escolar, debemos decir que ésta hace a la calidad educativa, ya que ella puede *facilitar u obstaculizar el desarrollo de estrategias encaminadas a desarrollar el mayor potencial de todos los alumnos independientemente de sus características o necesidades personales*.<sup>36</sup> En síntesis la cultura escolar no solamente moldea las interacciones humanas que ocurren entre los actores sino que es una variable que incide en la calidad educativa.

### 3.4 ¿Qué descentralización necesita la educación? Primeras conclusiones

La descentralización que la práctica educativa necesita, es aquella que ayude y facilite el logro de sus fines, por lo que, la pregunta primera será saber para qué educamos, una vez definido esto y electos los principios rectores de nuestra política educativa, estaremos en mejores condiciones responder nuestra pregunta. Como bien dice Filmus (1996) citando a Casassus *la descentralización no es un fin en si mismo, es una política para lograr ciertos fines*, y esto no debe olvidarse.

Hay consenso en el campo pedagógico (Gimeno: 1998; Cullen 1995, Tedesco 1996) en que la educación debe promover fuertemente igualdad, la cohesión social (socialización); también hay consensos menores sobre que la educación debe preparar para el mercado de trabajo (Hargreaves 1996), para una ciudadanía multicultural, o a ciudadanos capaces de transformar su entorno (Giroux 1991)<sup>37</sup> ¿A qué descentralización recurrir si queremos contemplar estos elementos?

#### 3.4.1 Mirando la curricula

La descentralización curricular es necesaria en naciones que ofrecen condiciones culturales múltiples, y/o en países que albergan realidades regionales socioeconómicas claramente diferenciadas, que requieren ser atendidas de manera particular. Aquí la descentralización curricular es muy significativa, pues ella permite plasmar en el currículo la especificidad propia de la región.<sup>38</sup> De esta manera se respetará y dará lugar a la cohesión social local, habrá por así decirlo, cohesiones sociales múltiples. Por lo tanto el corte no debe pensarse desde lo territorial, o geopolítico, sino desde lo cultural y/o desde una peculiaridad regional socioeconómica específica.

No obstante puede ocurrir que una política educativa de por sí tenga la intención de proyectar una descentralización curricular, aún cuando no haya diferencias culturales y socioeconómicas que la impongan, sino por lo expuesto oportunamente (en 2.2.3). De ser así, habrá un efecto distorsionador y de fragmentación innecesaria del sistema, pues hay que diferenciar claramente lo que puede ser un espacio de currículo abierto, capaz de integrar a la comunidad entorno a proyectos; de lo que involucra una genuina descentralización curricular, mientras lo primero tiene

---

<sup>36</sup> Lobato y Ortiz, con base en una extensa revisión bibliográfica y una investigación empírica llevada a cabo desde la Universidad de Salamanca por ellos mismo en 2000 y 2001.

<sup>37</sup> Citado por Contreras (1997) Pág. 118

<sup>38</sup> En este caso es recomendable y valioso que la misma se acompañe de una previa descentralización territorial.



probabilidades altas de impactar positivamente en la cohesión social y en la eficiencia, lo segundo no solo no ofrece garantías, sino que corre el riesgo de erosionar la cohesión social y menoscabar la eficiencia general del sistema educativo al introducir la diferenciación, allí, en donde no es necesaria, en esta segunda contingencia tal descentralización a nuestro entender no es deseable.

Si la descentralización sirve para impactar en la calidad educativa, no está claro ni manifiesto que así sea, por eso hacemos nuestra la afirmación Gimeno Sacristán: *“en los campos desregulados de la educación (ya sea del sistema en general, del curriculum o de la gestión de los centros escolares) no florece inexorablemente la libertad, la calidad, la eficiencia.”*(Gimeno: 1998: 264). En este sentido para Casassus no existe una base empírica suficiente para establecer de manera específica una relación entre la estrategia de descentralización a la escuela y mejoras en la calidad de la educación o en (...) el conjunto del sistema (Casassus 1999), conclusiones como ya mencionamos, que Hanson comparte: *“aún no queda claro si, y en qué circunstancias, la descentralización constituye un aporte real al mejoramiento de los niveles y logros de los objetivos académicos o sociales de los alumnos”* (Hanson: 1997: 14).

#### 3.4.2 Rumbo a la descentralización organizacional

Respecto a la descentralización organizacional que supone la autonomía del centro y que abre las puertas a la participación, los análisis y estudios, tampoco son contundentes y son más las dudas que las certezas. Para Winkler *existe evidencia de que las escuelas altamente eficientes, un componente importante de su éxito es el tipo de director que abre las puertas de su escuela a la comunidad (...)* sin embargo en América Latina hay una larga tradición de no participar en las escuelas por parte de los padres, especialmente entre padres de bajo nivel socioeconómico (Winkler 2004); lo cual es contradictorio, y nos conduce a preguntarnos : ¿no estaremos forzando un modelo de participación que no es el que realmente quieren los padres?<sup>39</sup> Por otro lado, como fue sostenido, la escasez de recursos humanos preparados capaces de implementar la autonomía, en especial en A. Latina (Filmus 1996; Franco 2003) se presenta como un impedimento serio.

Por ello la recomendación de una descentralización organizacional que promueva la autonomía del centro educativo y la participación, es algo a tener en cuenta, pero está lejos de ser una necesidad evidente de la gestión educativa<sup>40</sup>; particularmente en A. Latina tiene impedimentos considerables. No obstante, se constata una imperiosa necesidad de transformación en las formas de gestión de los centros educativos: ¿hacia dónde ir?

---

<sup>39</sup> Esta pregunta la realiza De Vicente (2001) luego de un análisis de datos sobre la participación de los padres en las elecciones de los consejos escolares de los centros públicos españoles. La participación de los padres en el periodo 1996-99 se ubica por debajo del 15% en tanto que el profesorado lo hace en un promedio ubicado por encima del 90%. A esta realidad se oponen otros estudios que sostienen que “en la autonomía pedagógica, la variable que “hace la diferencia” es la participación de los padres cuando pueden observar el desempeño docente, lo que contribuye a hacer a los profesores más “accountable”.(Espinola/ BID). Como vemos los estudios no son concluyentes.

<sup>40</sup> Aún sin la discusión profunda y no dada respecto al por qué, para qué y cómo han de participar los padres, y si esto impacta positivamente no solo en los niveles académicos de una institución sino en el sistema en general.

En nuestra perspectiva, hoy día, los sistemas educativos requieren un proceso desregulatorio<sup>41</sup> de gestión burocrática importante, en donde la intermediación de la media y alta burocracia se restrinja lo más posible, sin alterar las garantías y derechos que el sistema brinda. Hablamos de agilizar y flexibilizar la administración, pero no descargando la responsabilidad en un individuo, pues la actividad educativa es esencialmente colectiva y horizontal. Para quien escribe la mejor transferencia de decisiones es aquella en donde la centralidad no renuncia a su responsabilidad sino que convoca a asumir responsabilidades, responsabilidad compartida que debe recaer en un equipo o colectivo, quizás un cuerpo de directores, previamente formado, y profesionalizado<sup>42</sup>, que contara con la asesoría (resolutiva en casos excepcionales o previamente delimitados), de un concejo formado por los directamente involucrados en la institución (docentes, funcionarios, y acaso alumnos). Con ésta transformación se lograría: **a)** respetar y reflejar la cultura escolar; **b)** evitar visiones unidimensionales (nocivas en educación); **c)** acorde a las nuevas líneas gerenciales habría un principio de *empoderamiento* de los funcionarios de la organización.

Este podría ser el primer paso que buena parte de los sistemas educativos del cono sur debería dar; antes de hablar de reformas profundas de descentralización organizacional, debemos estar seguros de poder con estos escalones medios. Lamentablemente las mas de las veces *se asume la autonomía escolar como un punto de partida, ignorando que en las condiciones actuales debería ser un punto de llegada de la transformación educativa* (Tiramonti 2001).

### 3.4.3 ¿Un hijo no querido? La descentralización económica

Durante esta exposición sostuvimos que *ella* propone la: “*co-financiación, recuperación de costos (el que puede debe pagar) y creación de cuasimercados a través subsidios a la demanda*” (Franco 1995:58). En los hechos implica procesos de desregulación, liberalización, y empoderamiento de los consumidores, buscando a través de la competencia lograr aumentos en la calidad de los servicios educativos. Pero como fue sostenido, esto aún no está probado, que la eficiencia económica conduzca a una mayor eficiencia en los aprendizajes: “*la investigación empírica proporciona evidencia muy limitada respecto a las bondades de la libre elección tanto sea a favor o en su contra, quizás dada la naturaleza multidimensional del problema, posiblemente no las podrá proporcionar nunca*” (Gimeno 1998: 303).

Si la descentralización económica alienta valores nobles como la democratización, la libre elección, la innovación y la preocupación por ser mejor, lo hace partiendo bajo el supuesto de una equidad previa y de relativa homogeneidad de las condiciones económicas, sociales e institucionales del conjunto del sistema, pues de no ser así (sociedades fragmentadas, regiones

---

<sup>41</sup> Aquí hablamos de un proceso desregulatorio distinto de aquel que propone “*nuevos márgenes para contratar, despedir, movilizar y recompensar a sus funcionarios*” (Ramos 2004)

<sup>42</sup> Profesionalizado en el sentido aquí esbozado por De Vicente (2001). de la presente tesis

diferenciadas en recursos) se activara un proceso discriminatorio, pues lo que estén en mejores condiciones trabajaran mejor y los que estén peor, con suerte lo harán igual (ver cita 19).

La forma en que se implemente la libre elección y el sistema de vouchers despierta problemáticas distintas y a veces inciertas, por ejemplo, las escuelas chilenas privadas con financiamiento público, entre su prerrogativas de gestión tienen derecho a elegir sus alumnos, en tanto que las públicas no, ahora ¿es saludable este tipo de resolución para el conjunto del sistema? ¿No serán mejores normativas como la española que obliga a aquellas escuelas que reciben financiamiento público a aceptar a todo aquel que lo solicite? En caso contrario las escuelas dejaran de lado a los niños problemáticos en sus distintas modalidades por los costos que les implicaría, por extensión, *quizás el problema no sea tanto el de si los padres eligen escuelas, sino si los padres son elegidos por éstas* (David 1994, citado por Gimeno 1998: 303). Por otro lado, no todos tienen elementos y posibilidades de elegir, pues les faltan recursos para acceder y comprender la información, como bien sostiene Gimeno (1998) la libre elección es un modelo favorable a la población urbana y a las clases medias y altas, pues la elección no funciona cuando de lo que se trata es, no de tener una escuela u otra, sino de si se tiene escuela o no.

La descentralización económica y la libre elección es un cambio estructural muy significativo, pues implica refundar la institucionalidad de las prácticas educativas, con resultado incierto; además de ser un hecho particularmente conflictivo y costoso políticamente en sociedades estadocéntricas encariñadas con el Estado docente, pues ella no solamente impacta en múltiple sectores y dimensiones de la sociedad, (intereses burocráticos, gremiales, intereses económicos, institucionales, la puja entre lo público y lo privado, la justicia social) sino que violenta muchos de los valores arraigados en la comunidad educativa, lo que mina cualquier intento reformista.

#### 3.4.4 A modo de cierre

Desde nuestra línea de trabajo, consideramos que el aporte más valioso de la ola descentralizadora, acaso sea la denuncia de falencias y omisiones del sistema educativo: a) como lo arcaico de ciertas estructuras particularmente burocráticas, lentas y en exceso centralistas, que corren detrás de las necesidades de la sociedad; b) la necesidad de introducir cambios en los currículos que respeten la diversidad y que se adecuen más al medio; c) modificaciones en la administración que la hagan más democrática y cercana al ciudadano, y d) cambios en los circuitos económicos de la educación. Pero ello no necesariamente debiera implicar un cambio de paradigma, y de estructuras, o romper la lógica del “telos” educativo, pues se pueden alcanzar por otros caminos. De esta manera nos acercaríamos a mejores niveles de eficiencia en la gestión, sin alterar el equilibrio del sistema, de sus componentes, y sin violentarlo en sus valores, alcanzando así una política exitosa.

## **CAPITULO IV**

### **LA ANEP - CES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL Y LAS POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN**

En este capítulo abordamos la realidad nacional y nos preguntamos por el tipo de administración y de gestión que posee ANEP, en particular el Consejo de Educación Secundaria (C.E.S); asimismo estableceremos los lineamientos generales hacia donde presumiblemente se dirige dicha administración; para luego presentar un breve escenario de posible descentralización nacional y realizar algunas consideraciones sobre su pertinencia..

#### **4.1 ¿En dónde estamos? ANEP – CES y la burocracia tradicional.**

Un examen respecto al funcionamiento de ANEP en sus mecanismos de gestión y de administración, rápidamente nos conduce a afirmar que es una administración pública tradicional (ver 1.1). Como sabemos, **ANEP** es un ente autónomo creado por la ley de emergencia para la enseñanza 15739 en el año 1985, cuyo cometido central es velar por la educación en todo el territorio nacional. Su organización jerárquica y administrativa se compone del Consejo Directivo Central máximo órgano, acompañado por tres consejos dependientes de él: Consejo de Educación Primaria, Consejo de Educación Secundaria (CES), y Consejo Técnico profesional (UTU) a lo cual debe agregarse la Dirección de Formación Docente, dependiente directamente del CODICEN.

La ley 15739 además de reglamentar como ha de formarse el organismo y como han de seleccionarse cada uno miembros, reglamenta los cometidos y obligaciones que cada Consejo posee, estableciéndose una pirámide de obligaciones y responsabilidades jerárquicas. Cada una de estas estructuras, dentro de su autonomía relativa presenta una ordenación propia, pero el CODICEN se erige en la cúspide de la pirámide, que regula, sigue y controla toda la administración. Como vemos ANEP cumple con los preceptos básicos de la APT: establecimiento de jerarquías claramente delimitadas y ordenadas piramidalmente, complementada por un sistema vertical y fijo de comunicación, que ANEP cumple a raja tabla.

En tanto que la *capacitación especializada*, y altamente *disciplinada*, amparada en la *división del trabajo* y la especialización de función, característico de la APT, también forma parte de la organización institucional de ANEP. Que además presenta un tipo de funcionario (docente) con un *honor estamental* muy desarrollado, cuyo valor supremo es la integridad (reivindicación del trabajo docente vocacional y de servicio social) seguido por un sentido del *deber profesional* y de responsabilidad en alta estima, que desarrolla códigos éticos de conducta y redes de lealtad mutua.

La *previsibilidad* de la administración, que es una garantía tanto para el administrador como para el administrado, propio de la APT, se trasluce en la normativa de ANEP. Así tiene claramente reglamentado los ingresos, traslados, ascensos y cese, de todos sus funcionarios, al extremo que presenta dos estatutos, uno para funcionarios docentes y otro para funcionarios no docentes.

Naturalmente en ANEP se cumple el viejo axioma de la APT de “a igual función igual remuneración”, los salarios son determinados por el grado o rango más que por el trabajo que efectivamente se realice, es decir, la productividad no es considerada.<sup>43</sup>

Todo ello desemboca en escasa discrecionalidad, que en el centro educativo se presenta como la imposibilidad de tomar decisiones acerca de: *asuntos curriculares* (la curricula es fijada desde el Consejo respectivo, previa aprobación de CODICEN), *asuntos administrativos* (cada uno de los puntos de la toma de decisión esta reglamento, o en su defecto se presume reglamentado por el *ethos* burocrático), *de manejo de personal* (un director no puede formar su equipo de trabajo, sus administrados y eventuales subordinados le son dados con la institución), y menos aún *discrecionalidad económica*, pues los gastos medios y altos de una institución (salarios, reparaciones, inversiones, materiales) son resueltos desde los Consejos.

#### **4. 2 ¿Hacia donde vamos?: ¿Políticas de descentralización?**

Actualmente ANEP se ha propuesto llevar adelante una nueva ley educación, para ello se ha abierto un espacio previo de discusión para que diversos actores se expresen de cara a la nueva ley, desde éste marco asumimos, en base a cuatro puntos, que la descentralización es un posibilidad cierta entre otras y que debe ser considerada junto a las nuevas formas de gestión.

*Primero*, como vimos la región se ha involucrado en distintos procesos de descentralización educativa, así Argentina incursionó en una descentralización básicamente territorial con el traspaso de funciones del gobierno central a las provincias; Chile ha tenido un proceso de descentralización organizacional y básicamente económico, Brasil ha tenido importantes experiencias de descentralización curricular y de autonomía escolar en algunos Estados. En este contexto de tendencia descentralizadora alentada desde los organismos internacionales a través de diversos documentos e informes, Uruguay se muestra como el caso atípico que no registra medidas de descentralización. Sin embargo, como vemos el contexto regional y las nuevas tendencias de gestión educativa “presionan” para que se adopte algún tipo de política descentralizadora, en especial aquella que pone el énfasis en el centro escolar, su autonomía y respectiva responsabilización.

*Segundo*, la reforma del Estado es un tema permanente en la agenda política, en donde los procesos de descentralización están siempre sobre la mesa, en búsqueda de un Estado más ágil, desregulado y eficaz, característico de las reformas que se denominan de primera generación, en las que en parte el Estado uruguayo ya ha ingresado. (Ver Mancebo y Narbondo Comp. 2002)

---

<sup>43</sup> Su paga contempla exclusivamente las horas de trabajo directo, no importando si trabaja extra, o si en sus horas de trabajo aula su rendimiento es menor, si trabaja con 40 alumnos o con 20, si trabaja en zonas carenciadas o no, o si en las evaluaciones que sufre de inspección y/o dirección son insuficientes, tampoco premia la excelencia; su rendimiento de tiempo real no afecta su remuneración.

*En tercer*, lugar las presiones por la descentralización no solamente son externas, sino internas, así las organizaciones voceras de los funcionarios docentes de ANEP como ser las Asambleas Técnico Docente<sup>44</sup> y los sindicatos<sup>45</sup> de los tres ordenes han exigido fuertemente y unánimemente la autonomía de los desconcentrados y su independencia del aparato político.

*Por último*, la tendencia descentralizadora y una inclinación hacia la aceptación de la participación de distintos actores sociales, que representa el nuevo gobierno de izquierda, (como lo demuestra la política municipal), nos deja entrever la posibilidad cierta de que se tome este rumbo también en educación.<sup>46</sup>

Pese a estos factores que presionan en pos de la descentralización, el organismo ANEP no ha dado muestra de tal política más allá de expresiones formales,<sup>47</sup> aunque sí de participación, pues se propone debatir la nueva ley de educación abriendo la discusión. Aún más relevante se ha esbozado la posibilidad cierta de que miembros de las diferentes ATD integren los respectivos Consejos (frustrada recientemente), lo cual sería una transformación sustancial y de apertura a la participación;<sup>48</sup> sin embargo ello no implica, necesariamente proceso de descentralización.

### **4.3 Algunas consideraciones hacia una política de descentralización**

Sin ánimo de repetir argumentos, cierto es que muchas de las desventajas de una política descentralizadora son pertinentes al caso nacional y se presentan como obstáculos que cualquier política educativa descentralizadora deberá considerar fuertemente, y en especial los “decisores” pensando de cara a una nueva ley de educación y a trayectorias (inercias) institucionales.

---

<sup>44</sup> “Cuando nos referimos a autonomía, hablamos de la autonomía de la política educativa, de la política de Gobierno, para procurar una política de Estado, y debe ser abordada en sus tres aspectos: autonomía financiera, autonomía administrativa y autonomía técnico-docente (...). Se deberá hacer efectiva la autonomía de los Consejos, la supresión del CODICEN y la creación de un órgano coordinado” Alonso Robert, representante de la ATD de educación primaria en el “Encuentro de actores institucionales y sociales : hacia a una nueva ley de educación” 2005

<sup>45</sup> “La autonomía la entendemos en el sentido de la total independencia de la educación, respecto a los intereses político-partidarios así como de los organismos financieros internacionales (...) Distinguimos tres niveles de autonomía. La autonomía de gobierno implica que los actores de la educación tomen las decisiones en todos los aspectos. La autonomía técnico-pedagógica supone que los Consejos de cada sector ejecutarán las políticas educativas diseñadas por sus respectivos actores y aprobados en las ATD. Y la autonomía financiera es la condición imprescindible para alcanzar los objetivos señalados” Barceló, FENAPES Ídem.

<sup>46</sup> “Es imperioso construir un sistema nacional de educación acorde a estos objetivos promoviendo la participación, la descentralización y la autonomía, recobrando la esencialidad del carácter público de la educación.” FA: Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 - 2010.

<sup>47</sup> “La Administración promoverá la descentralización, priorizando el diseño, la definición y la evaluación de políticas sobre la ejecución. En este sentido, corresponde al CODICEN disponer las normas generales y los recursos que viabilicen la ejecución de las líneas de políticas. Los Consejos Desconcentrados y las Direcciones Sectoriales implementan las acciones educativas y las políticas nacionales definidas por el CODICEN” Tomado de ANEP/CODICEN, propuesta de presupuesto Item “El CODICEN y la formulación de políticas públicas en educación.”

“Desde el inicio de la gestión del CES, se han ido definiendo los principios fundamentales para la conducción del desconcentrado: autonomía, descentralización, transparencia, participación... desburocratización” CES Pág. 6 en “Propuesta para la reformulación de planes de ciclo básico y bachillerato para el año 2006” Noviembre 2005

<sup>48</sup> “... ANEP convocó públicamente a los docentes para que se integren, a partir de marzo de 2006, a los Consejos de Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Técnico Profesional, con el objeto de completar los respectivos triunviratos. Para ello, las Asambleas Técnico Docentes (ATD) deberán seleccionar y proponer temas con los nombres de los candidatos” Pág. 4, Boletín de ANEP año N° 4 2005, en su página Web.

#### 4.3.1 Sobre la descentralización curricular

Desde el marco esbozado, se desprende que una *descentralización curricular* en Uruguay no resultaría pertinente, pues la homogeneidad social y cultural que vive Uruguay, no amerita la introducción de una diferenciación curricular. Pues los matices regionales pueden ser introducidos a través de un espacio de currículo abierto, como fue referido por ejemplo para una política educativa de frontera (ver Pág. 23), o para el Uruguay más profundo y rural. Los analistas (Gajardo 1999, Espínola 2000) refieren a Uruguay como un caso de descentralización curricular, pues lo perciben así porque nuestro país ha aplicado a partir de 1997 y como consecuencia de la reforma “*Rama*” proyectos de centro, en donde algunas de las instituciones educativas recibían una financiación extra a partir de que presentaban un proyecto educativo creado por la propia institución, esta recibía los fondos y los administraba, de acuerdo al proyecto; pero desde nuestro marco éstas experiencias no pueden catalogarse como descentralización curricular y menos aún como autonomía escolar, pues los centros educativos siguieron bajo la misma relación de dependencia y subordinación con la autoridad central, además de aplicar en su totalidad la curricula oficial, en todo caso podríamos hablar de experiencias de currículo abierto.

#### 4.3.2 Pensando la descentralización organizacional

La presión hacia una política de *descentralización organizacional* es una propuesta que amerita mayor atención, pues en líneas generales Uruguay y sobre todo en sus áreas metropolitanas cuenta presumiblemente con los recursos humanos para tamaña transformación.<sup>49</sup> Como ya dijimos, para el NGP la descentralización organizacional supone que las *agencias estatales a nivel medio ganan autonomía en las decisiones haciéndose responsable de sus decisiones, ella misma es generadora de decisiones y de nuevas políticas, tiene una nueva soberanía con jurisdicción propia*. A partir de esta mirada se sustituye las tradicionales “altas jerarquías” por estructuras organizacionales más planas, y más flexibles, paralelamente más responsables por sus objetivos y resultados.

Desde esta perspectiva, los desconcentrados de ANEP podrían ser “*el objeto*” de reforma, asumiendo plenamente sus funciones y competencias, lo que representaría la autonomía e independencia económica, técnica e incluso política del CODICEN, la autoridad máxima, y a la cual se remiten los desconcentrados, no solamente en temas económicos, (pues el presupuesto final lo elabora CODICEN) sino incluso en las áreas que son jurisdicción de los desconcentrados, por ejemplo, las distintas reformas curriculares no pueden ser llevadas adelante sin la aprobación de CODICEN, lo cual limita extraordinariamente las facultades de los desconcentrados. En este

---

<sup>49</sup> Como sostiene Nickson (2002) “*los países que han sido pioneros del NPM partieron de la existencia de un sistema clásico de administración pública definido dentro de los modelos weberianos desde hace muchos años. La gran flexibilidad y autonomía de gestión implícitas en el NPM fueron introducidas dentro de un marco de códigos éticos de conducta y redes de lealtad mutua muy arraigados, basados en un sentido de profesionalismo compartido que ya existía entre los servidores públicos de niveles medio y superior*” Consideramos que todos estos elementos están presentes en la administración pública de la educación uruguaya.

sentido, la descentralización organizacional no solamente es algo viable, pues cada desconcentrado cuenta con sus propia planta de funcionarios y reparticiones, sino pertinente como diseño institucional, ya que se adecuaría más y mejor a la realidad: **a)** al ganar transparencia respecto a las competencias, y responsabilidades debido a que “persisten situaciones de indefinición de competencias entre el CODICEN y los Consejos Desconcentrados.”<sup>50</sup> **b)** las responsabilidades no se diluyen en la puja de competencias sino que serían fácilmente identificables. **c)** se agiliza y flexibiliza el gobierno de la educación: los desconcentrados ahora autónomos no tienen que esperar ni rendir cuentas al CODICEN para obtener su anuencia. **d)** efectivamente se reconocería la capacidad técnica y competencia de los desconcentrados, pues lo que ellos entendieran como técnicamente pertinente sería lo efectivamente resuelto.<sup>51</sup> **e)** concomitantemente el CODICEN podría asumir un rol no solo de coordinación sino de liderazgo técnico pedagógico que le permitiera encabezar los procesos de innovación educativa y de investigación para el conjunto del sistema (tomado de Filmus 1996, para el caso argentino) **f)** se contaría con el apoyo de actores relevantes para cualquier política educativa, como ser el actor gremial y técnico docente, para quienes el planteamiento autonomista<sup>52</sup> ha sido un viejo reclamo.

Ahora bien la mirada que defiende la autonomía del centro escolar como genuina descentralización organizacional, si se me permite, una tentación de todo director, tiene de *momento* serios obstáculos,<sup>53</sup> de difícil remoción, más aún si aquella pretende hacer de la participación (en especial de los padres) un fenómeno inherente a la descentralización.

En *primer* lugar no hay una “cultura” de la participación, los docentes son omisos a cualquier actividad extra que no este debidamente estipulada y remunerada, pero aún mas lejana es la *participación de los padres* (Winkler 2004, De Vicente 2001), en especial en la educación media, y en los sectores sociales bajos, en donde la relación que otrora tenia el padre con la escuela, se pierde cuando se llega a la educación media y se produce un de desapegó institucional.

En *segundo* lugar hay una cultura docente de aversión hacia la participación de los padres (Gimeno 1998), aunque se reconoce la importancia de los padres en el aprendizaje, se estima que este tiene su ámbito en el hogar y no en la institución.

---

<sup>50</sup> ANEP/ CODICEN, propuesta de presupuesto Item : Planificación y seguimiento de la gestión.

<sup>51</sup> El siguiente hecho ilustra dicho punto: “en el mes de mayo el CES conformo una comisión encargada de elaborar el diseño curricular para el año 2006, integrada por los Consejeros, representantes de ATD, directores inspectores y sindicato. De dicha comisión surgió una propuesta consensuada (...) la reciente resolución del CODICEN desconoce el proceso ante dicho y no respeta lo acordado participativamente en el CES (...) Reconocemos que según la legislación vigente en al aprobación de planes el órgano rector es el CODICEN sin embargo se desconoce no sólo los procesos de participación democrática anunciada por las autoridades, sino también la autonomía técnica del CES” Declaración pública de la Asamblea General de Docentes.. Pág.7 en revista gremial de FENAPES Diciembre 2005

<sup>52</sup> “La autonomía la entendemos en el sentido de la total independencia de la educación respecto a los intereses políticos, sectoriales y partidarios, y de los organismos financieros internacionales, generando políticas educativas desde el propio sistema, con protagonismo de cada orden, reafirmando la especificidad de cada sector para manejar su gestión” Pág. 7 Boletín de ADES Marzo 2006

<sup>53</sup> Obstáculos que son asunciones de ésta tesis, pues aquí partimos de las referencias de algunos investigadores pero también de experiencias particulares que nos marcan indicios de la realidad, no por ello concluyentes.



*Tercero* hay una fuerte tradición centralista de los aparatos educativos, por ejemplo la matrícula de los liceos, la designación de docentes, del personal administrativo, las licencias, las sanciones a alumnos superiores a quince días, los horarios de funcionamiento, naturalmente la curricula, la suspensión de clases, las actividades extracurriculares, dependen todas ellas de autorizaciones, y/o son competencia exclusiva del CES. Por lo que se ha generado un *ethos* institucional de extrema dependencia, que ha obturado la capacidad de iniciativa e innovación de los actores, ya que todo *siempre está regulado*, desactivar esta estructura de manera improvisada y/o apresurada conduciría al caos.

Un *cuarto* obstáculo surge de la capacidad de financiación que requiere este tipo de transformación, pues la transferencia de responsabilidades hacia el centro educativo, demanda una contrapartida económica que asegure su sustentabilidad; lo cual se alcanza por dos caminos posibles: **a)** A medida que los padres participan, se sienten más motivados y van incrementado sus aportes económicos, (a veces subvencionados por el Estado) creciendo así sus responsabilidades económicas. Por este camino se rompe con uno de los principios tradicionales de la institución educativa uruguaya como es el Estado docente, quien asume la responsabilidad total del sistema, además de romper con la gratuidad tradicional de la escuela pública uruguaya al introducir nuevos esquemas mixtos de financiación. **b)** La democratización de los recursos: el centro lisa y llanamente transfiere los recursos necesarios para la institución, ahora este camino conduce a la pérdida de las ventajas de una economía de escala. Cualquiera de los dos caminos obliga a instrumentar una reprofesionalización de los cuerpos directivos que asumen nuevas funciones económicas, y más importante, mecanismos de control para evitar desviaciones e ineficiencia en el manejo de los recursos; todo ello encarece, por lo menos en un primer momento los costos de la nueva política. Cualquiera de los dos caminos significa un *terremoto* para las estructuras tradicionales del sistema educativo uruguayo además de costos políticos para los “*decisores*”.

De lo ante dicho surge un *quinto* elemento, la necesidad de un nuevo profesional en la dirección del centro educativo, el cual no se tiene, por lo que antes de cualquier transformación se deberá reformular de raíz la profesión directriz, además de continentalarla con otros profesionales.

Un *último* elemento surge del ámbito gremial que cree en la centralidad como mecanismo de garantizar la equidad y la homogeneidad de la política educativa, por lo que no se ve con buenos ojos estos procesos de descentralización que depositan responsabilidades en actores individuales, pues se considera que ayudan a aumentar las desigualdades en el entendido que la autoridad poco a poco se deslinda de sus responsabilidades<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> “estas ATD rechazan toda forma de privatización encubierta, o no, del sistema educativo, tales como los bonos escolares, los financiamientos alternativos o los apadrinamientos de escuelas y tercerizaciones de servicios, por considerar que atentan contra el derecho de todos a la educación, fragmentando el sistema educativo” Alonso ATD de primaria en el “Encuentro de actores institucionales y sociales : hacia a una nueva ley de educación”

Aquí las palabras de Hanson son sumamente pertinentes para el caso nacional “*debe efectuarse un análisis organizacional y administrativo tempranamente para determinar en qué nivel del sistema educacional del sistema deben asignarse las responsabilidades específicas y en qué autoridad, y no debiera hacerse dicha asignación a menos que se cuente con el apoyo esencial (tal como el financiamiento y la capacitación técnica) para llevar a cabo las decisiones*” (Hanson 1997:7)

#### 4.3.3 Lejos de una descentralización económica.

Por último debemos hacer referencia a la *descentralización económica*, sin lugar a dudas la reforma que está más lejos, en un continuo imaginario de reformas posibles. Pues la trayectoria institucional de la educación uruguaya, desde su nacimiento gratuita, apoyada en el Estado docente, visualiza cualquier empoderamiento del consumidor (bonos escolares) como una forma de privatización y de financiamiento de la educación privada.

En *segundo lugar* las políticas educativas de la libre elección educativa se sustentan en un paso previo, como ser los sistemas de evaluación tendientes a la *accountability*, lo cual requiere de una cultura de la evaluación, la que en el caso nacional es inexistente. De este modo la política de vouchers y libre elección pierde sentido sin este sistema de información previo y necesario para la competencia, de la cual el Estado se presentaría como regulador.

*Tercero* como vimos (cita 54), los ámbitos gremiales, y técnico docente se oponen fervientemente a cualquier tipo de tercerización, por lo que una reforma en este sentido implicará la oposición segura de uno de sus principales actores.

En *cuarto lugar* la descentralización económica supone primero la descentralización organizacional, para generar un ámbito y un marco de competencia cierto y adecuado a tales efectos. Concomitantemente requiere de la descentralización curricular, que asoma fuertemente tras la consigna de la diferenciación necesaria entre los centros, la cual se alcanza principalmente a través de la curricula. De este modo la descentralización económica presenta un problema, pues ella viene en *paquete*, y atada a otras acciones, que escapan a su planificación previa.

Sin lugar a dudas, cualquiera de las tres descentralizaciones posibles, expresa mucho más que un simple cambio de gestión o un rediseño institucional. Significa iniciar un proceso de transformación poderoso, pues rompe con las estructuras tradicionales de gestión y de administración, e inaugura procesos fundacionales de diseño institucional. Por lo tanto, cualquier movimiento en tal sentido, movilizará múltiples intereses, actores, inercias institucionales e incluso costos políticos por activar una agenda ambiciosa de reforma; si me permite la expresión, *sería como barajar y dar de nuevo, con un mazo nuevo*, en el horizonte el reto asoma.

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSIONES: HACIA UNA NUEVA RACIONALIDAD PÚBLICA ORIENTADA A LA PARTICIPACIÓN**

Las presentes conclusiones pretenden incursionar en un terreno prospectivo, desde este marco es que nos proponemos establecer a la luz de lo analizado<sup>55</sup>, cual sería en Uruguay un camino posible y deseable para una nueva racionalidad pública en la administración de la educación.

#### **5.1 Ordenando perspectivas**

Lo *primero* que tenemos para decir, es que cualquiera sea el cambio pretendido, éste se debe procesar (en gran parte, no exclusivamente), pensando desde la cultura escolar y su matriz pedagógica, es decir a partir de su saber técnico, desde sus valores, y fines. Ello no significa desconocer y desmerecer miradas externas, sino mantener el orden de las prioridades, y haciendo saber desde nuestro rol de analistas de políticas educativas, que quien desconozca esta *institución* y su *cosmovisión*, se enfrentará a profundas resistencias. Resistencia de actores y de inercias institucionales, que doblegaran buena parte de los intentos reformistas; pues una transformación exitosa en educación, en cualquiera de sus dimensiones, necesita siempre de un proceso endógeno fuerte que lo alimente.

En segundo lugar, señalamos que hoy día, la literatura sobre gestión educativa (especialmente en la región) muestra como un elemento importante de la calidad educativa, la participación y el involucramiento no solo de docentes, sino también de padres en el centro escolar (Winkler 2004), que por medio de las rendiciones de cuentas, orientan la toma de decisión y en su peor versión presionan por medio de sus demandas sobre el funcionamiento de la escuela.

Desde una postura gerencialista (como vimos) habría una participación, que responsabiliza a la organización, es decir al centro educativo y a la propia comunidad educativa, quienes asumen de manera individual y solitaria la responsabilidad de lo que allí ocurre. Por otro lado señalamos, que los modelos pedagógicos y la práctica educativa, desde siempre, han suscripto la importancia del actor docente en el quehacer del centro educativo y en el desarrollo de la comunidad educativa, destacando la conveniencia de su participación para la gestión, el proceso directriz y la toma de decisión de la institución.

De lo antedicho, y en *tercer lugar*, se desprende que hablar de *participación*, no supone una sola significación, pues en ambos casos no estamos hablando de la misma participación, En nuestro primer sentido la participación conduce a la responsabilización cuasi absoluta de la comunidad por los resultados de lo que allí ocurre, en el segundo caso supone el derecho a contribuir, a colaborar y hacer lo posible, sin asumir responsabilidades de manera directa. Así, en dicho concepto, confluyen dos líneas de acción (diría política) de distinto signo y valor simbólico.

---

<sup>55</sup> Descentralización, Nuevo Gerenciamiento Público, y Educación

Pero el concepto de participación no solamente resulta ser polivalente, sino que es una idea fuerza que impacta en múltiples niveles de la gestión educativa, tanto en lo que podríamos definir como la cúpula del sistema educativo como en la base misma del sistema (los centros educativos). Lo que nos conduce a señalar en *cuarto lugar*, que cuando hablamos de **participación**, es necesario explicitar y calibrar correctamente los niveles en los cuales se pretende desarrollar la misma, más aún cuando se yuxtaponen perspectivas de marcos disciplinares diferentes y opuestos.

## 5.2 Un telón de fondo

En el transcurso de nuestro análisis creemos haber dejado constancia de un serie de elementos, que a continuación resumimos, que actúan como marco estructurante de nuestra prospección.

1º La descentralización que rompe con los esquemas burocráticos es una demanda de propios y ajenos. 2º- La descentralización anudada en preceptos democráticos (definida en el Cap. 1), que llega a la base de la sociedad misma a través de su empoderamiento, se presenta como una alternativa pertinente para los sistemas educativos, pues se acopla muy bien con los valores educativos que priorizan la formación ciudadana y la cohesión social. También se integra muy bien con el concepto de comunidad educativa, y promueve procesos de responsabilización compartida, solidarias; en oposición a la descentralización económica que alienta la competencia entre unidades y la responsabilización particular. 3º- La implementación de una descentralización democrática, en el caso de los centros educativos, choca con una doble realidad: no siempre se cuenta con un ciudadano preparado y formado, sino que además, hay un supuesto no probado: que exista un ciudadano que efectivamente quiera participar.<sup>56</sup> 4º- Las nuevas líneas gerenciales más atentas a la racionalidad de medios-fines, que en su línea de **participación** proponen el “empoderamiento” no solamente del consumidor (en su perfil economicista), sino que alientan un “empoderamiento” de los niveles más bajos de funcionarios de las organizaciones, bajo el convencimiento de que las organizaciones, especialmente públicas funcionarían mejor, nos abre una posibilidad de conjugación exitosa, entre descentralización, NGP y comunidad educativa. 5º- Hay una postura del actor docente “agremiado”<sup>57</sup> y “técnico” (para el caso nacional pero generalizable a la región) que reconoce y reclama la **participación** en la toma de decisión en todos sus niveles, con especial hincapié en el nivel macro, que en términos de políticas públicas, exige abandonar el lugar de la *implementación* para pasar a la *formulación* de políticas educativas. 6º- Particularmente en el caso nacional, la existencia de una fuerte tradición centralista de los aparatos educativos, actúa como una restricción importante a procesos profundos de descentralización, que

---

<sup>56</sup> Hecho éste, particularmente delicado y soslayado en muchos análisis.

<sup>57</sup> Ver cita 44 y 45

se suma a las *restricciones informales*<sup>58</sup> que impone la cultura escolar a los nuevos cambios gerenciales.

Pero además vimos que: **a)** En el caso nacional, no hay una “cultura docente” de la participación, en el propio centro educativo, pues los docentes son omisos a cualquier actividad extra que no este debidamente pactada y remunerada; **b)** la participación de padres se muestra aún más distante<sup>59</sup>; **c)** Los docentes no visualizan con claridad la necesidad de la participación de los padres en el propio centro educativo, pues el lugar y el apoyo de la familia está en el hogar, no en la escuela (Gimeno 1998, Winkler 2004), lo que de alguna manera se opone a la “*Nueva gestión educativa*”

### 5.3. La Gestión del Sistema

En nuestra perspectiva, en los sistemas educativos de hoy día, se necesita un proceso desregulatorio importante, que “*ataque*” la vieja gestión burocrática y sus vicios. Ello supone entre otras cosas, analizar el diseño institucional, y los lineamientos generales de gestión, es decir preguntarse por el “*timón*” del sistema educativo.

En este nivel *macro*, desde **la nueva racionalidad pública** a nuestro entender se debiera dar: **a)** Una **descentralización** de corte **democrática**, que promueva la apertura en la toma de decisión, en especial en la cúspide de la pirámide y en la formulación de las políticas educativas; en donde los principales interesados estén representados (en particular, los docentes) obteniendo así, mayores compromisos. **b)** Lo antedicho significa promover la **participación** en el gobierno de la educación, tal cual fuera anunciado por las autoridades de la educación, en donde las ATD, por ejemplo estén representadas en los Consejos. **c)** Una **participación** anudada en intereses tangibles que acompañe la transformación de la educación, por ejemplo con un mayor peso de los docentes en los planes curriculares. **d)** Una **descentralización organizacional** que aliente una mayor independencia y autonomía de los actuales desconcentrados respecto a CODICEN (ver 4.3.2), rompiendo viejas amarras como los planes curriculares y los días de clase. **e)** En donde la transferencia de decisiones no signifique la desaparición de la “*centralidad*,” sino que sea una convocatoria a asumir responsabilidades, en donde efectivamente se instauren espacios de participación prácticos, sin perder un poder público central, que comparta las demandas, oriente el trabajo y también asuma responsabilidades.

---

<sup>58</sup> Como señala Bertranou, las restricciones informales se desarrollan en forma más pausada, son menos dinámicas respecto al cambio y dependen mucho menos de la acción consciente de individuos y organizaciones.

<sup>59</sup> Así lo insinúan los hechos (ver cita 39), pues los niveles de participación espontáneo de padres es nulo y es mucho menor a medida que ingresamos en etapas superiores de la educación, si bien esto es discutible, consideramos que mucho más discutible es sostener que los padres quieren participar e involucrarse en la gestión del centro educativo, “del dicho al hecho hay un gran trecho”. Por lo que las palabras de Hanson (1997) son notoriamente pertinentes, cualquier descentralización *requiere de un análisis organizacional y administrativo para determinar en qué nivel del sistema educacional deben asignarse las responsabilidades específicas y en qué autoridad*, (agrego: y en quienes más), y no debiera hacerse dicha asignación a menos que se cuente con el apoyo esencial, ¿los padres están?

## 5.4 La gestión de los centros educativos: hacia una autonomía relativa

La mejora en la administración y gestión de la escuela contemporánea es una necesidad que se satisface sólo con cambios significativos. Dichos cambios, a luz de lo analizado y para el caso el caso nacional, pero también con proyección regional, debería transitar por:

**a)** Una promoción de la *participación* en la gestión del centro educativo, que involucre esencialmente y de manera gradual a los actores del diario vivir: docentes y alumnos, tal vez a través de consejos consultivos y/o resolutivos, recogiendo de este modo el sentir de la cultura escolar. Gradualismo que permitiría un aprendizaje y un desarrollo responsable y planificado de la participación, al no existir una práctica o cultura de la participación. **b)** No se debería insistir en la participación de los padres, hasta tanto no se determine, cuál es su lugar dentro y fuera del centro educativo (que antes que nada significa, no forzar la participación de quien no quiere). **c)** La eventual inclusión de los padres debería realizarse no desde parámetros gerenciales, que ven a los padres como consumidores, sino desde parámetros pedagógicos, que involucren más a los padres, en los procesos de aprendizaje de sus hijos, para desde ahí, recién vincularse con otras dimensiones de la gestión educativa. **d)** La nueva *gestión educativa* debe acompañarse *de colegiados docentes trabajando juntos, en torno a temas transversales de interés común, que promueva vínculos más horizontales a partir de espacios colectivos de trabajo* (Memfod) y de toma de decisión; **e)** Una *descentralización* que promueva una mayor ejecución de los recursos económicos (cedidos por la centralidad) en favor de los propios centros educativos, dando paso a un incipiente proceso de autonomía. **f)** A su vez habilite el desarrollo de los actores, pero sin promover ni generar ventajas comparativas entre los centros educativos, evitando en todo momento, romper la red solidaria que todo sistema educativo debe poseer a nivel organizacional, económico e inclusive curricular. **g)** Dicha transición debería ser completada con el personal adecuado, especialmente personal no docente y técnico que sirva de apoyo al centro educativo para orientarse de manera adecuada de puertas afuera.

Por todo lo dicho, el nuevo modelo de gestión educativa, en su doble dimensión, debe gestarse bajo la convicción de que la mejor transferencia de decisiones, es aquella en donde la centralidad no renuncia a su responsabilidad, sino que convoca a asumir y compartir responsabilidades. Pero como ya señalamos con palabras de Tiramonti (2001), la autonomía escolar es un punto de llegada de la transformación educativa y no un punto de partida, a lo que añadimos, que definitivamente se debe entender que la gestión de los centros educativos, como así también del sistema en general, es una llave más en otras para una mejora auténtica de la calidad educativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALVARIÑO C. y otros. 2000 “Gestión escolar. Un estado del arte de la literatura” *Paideia* Revista de educación. N° 29. Año 2000. Universidad de Concepción. Chile
- ANEP. 2005 *Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones 1992 - 2004* ANEP Gerencia General de Planeamiento y Gestión Educativa.
- ANEP/MEMFOD. 2004. *Eficiencia interna de la educación secundaria pública*. Documento no oficial. Serie “Estudios Sociales sobre la Educación” Cuaderno de trabajo N°. X.
- ANEP/MEMFOD. 2003 *Prácticas pedagógicas de gestión y de aula. Un estudio de casos en el CB de educación media del plan 1996*. Documento no oficial. Serie “Aportes para la universalización del CB”. Cuaderno de trabajo N°. III
- ARELLANO J. Pablo. 2001 *La reforma chilena*. en Revista CEPAL N° 73. Santiago.
- BENTANCUR Nicolás. 2000 “Reforma de la gestión pública y políticas universitarias.” En *Nueva Sociedad*. N° 165. Caracas Venezuela
- BERTRANOU Julián “Estructurando la política: el papel de las instituciones” en *Revista Mexicana de Sociología*. 1/95. México
- BID. Estudio **Sectorial**. 2000 *Uruguay: El sistema educativo uruguayo: Estudio de diagnóstico y propuestas de políticas públicas para el sector*.
- BOLIVAR Antonio. 2001 “¿Dónde situar los esfuerzos de mejora? Política educativa, centros o aula” Revista *Organización y gestión educativa*. N° 4. España
- BRASLAVSKY y COSSE. 1996 *Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones*. Documento PREAL N° 5.
- BROOKE Nigel 2005. *Accountability educacional en Brasil. Una visión general*. Documento PREAL N° 34
- CARNOY Martín. 2001 “La privatización ¿mejora las escuelas?” en Revista *Propuesta Educativa* Año 11, N° 24.
- CARRIÓN Fernando. 2002 *La descentralización en América Latina. Una perspectiva comparada* Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe Nro. 5, FLACSO Caracas, Venezuela
- CASASSUS Juan. 1999. “Descentralización de la gestión en las escuelas y calidad de la educación: ¿mitos o realidades?” En Revista *Propuesta Educativa* Año 10, N° 21
- \_\_\_\_\_ 2003 *La escuela y la (des)igualdad*. LOM Ediciones. Santiago.
- CORAGGIO José. 1990 “Las dos corrientes de la descentralización” En *Cuadernos del CLAEH* N° 56. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ 1995 “Las propuestas del Banco Mundial para la Educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?” Ponencia presentada en el Seminario “O Banco Mundial e as Políticas de Educacao no Brasil”

- CORRALES Javier. 1999 *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas* Documento PREAL N° 14
- CONTRERAS J. 1997 *La autonomía del profesorado*. Morata. Madrid
- CUNILL Grau. 1999 “Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la administración pública” En Nueva sociedad N° 160, Caracas Venezuela
- \_\_\_\_\_ 2004 “La democratización de la administración pública” En Bresser-Pereira y otros *Política y Gestión Pública. F.C.E. CLAD*
- CULLEN C. 1997 *Crítica de las razones de educar* Paídos. España.
- De VICENTE F. 2001 “La búsqueda de la calidad: la dirección escolar en los centros educativos” En Revista *Organización y gestión educativa*. N° 4. España
- DI GROPELLO E. 1999 *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*. Revista CEPAL N° 68.
- ESPINOLA V. 2000. *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*. BID, Departamento Regional de Operaciones 1; División de programas Sociales 1; año 2000.
- FILMUS Daniel. 1998. *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo*. Troquel Bs.As.
- FRANCO Rolando. 2003. “Descentralización, participación y competencia en la gestión social” *VIII Congreso Internacional del CLAD*. Panamá, 28-31 Oct. 2003
- \_\_\_\_\_ 1995 “La educación y el papel del estado en los paradigmas de la política social de América Latina” En Revista *Pensamiento Educativo*. Universidad Católica de Chile Vol.17.
- FRIGERIO y otros. 1992 “*Las instituciones educativas*” Cara y Ceca, Troquel Bs. As.
- GAJARDO Marcela. 1999 *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década* Documento PREAL N° 15.
- GIMENO José. 1998. *Poderes inestables de la educación*. Morata. Madrid
- \_\_\_\_\_ 1994 “La desregulación del currículum y la autonomía de los centros escolares” En Revista *Signos: Teoría y Práctica de la educación*. N° 13. Madrid
- GUARRO Amador. 2005. “La transformación democrática de la cultura escolar: una respuesta justa a las necesidades del alumnado de zonas desfavorecidas.” En *Profesorado. Revista de currículum y formación de profesorado*. Año/vol 9 N° 001
- HANSON Mark. 1997 *La Descentralización Educativa: Problemas y Desafíos*. Documento PREAL N° 9.
- HARGREAVES 1996 *Profesorado, cultura y postmodernidad* Morata. Madrid
- LAVÍN Joaquín. 1995 *Traspaso de colegios municipales a sociedades de profesores: una alternativa para evaluar*. En CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 11 1995



- MANCEBO Ester. 1998 “Las políticas educativas en el Uruguay, en el contexto de Latinoamérica (1985- 1994)” *Revista de Ciencia Política*. N° 10, FCU/ICP. Año 1997-98
- MANCEBO E. y NARBONDO P (comp). 2002. *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 –2000)*. Colección política viva. EBO Montevideo
- MUÑOZ y MURILLO. 2001. “Un balance provisional sobre la calidad en educación. Eficacia escolar y mejora de la escuela” En Revista *Organización y gestión educativa* N° 4. España
- NARBONDO P y RAMOS C. 2001 “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción” en . Calame P. y Talmant A. *Con el Estado en el Corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Ediciones Trilce. Montevideo
- NICKSON Andrew. 2002 “Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management” En Revista *Reforma y democracia*. N° 24. CLAD Caracas Venezuela
- NORTH Douglass “Instituciones, cambio y desempeño económico” F.C.E. México
- ORTIZ Carmen y LOBATO Xilda. “Escuela inclusiva y cultura escolar: algunas evidencias empíricas” Universidad de Salamanca Papel presentado en el *XIII Congreso Nacional e Iberoamericano de Pedagogía*. [www.pasoapaso.com.ve/GEMAS/gemas\\_205.pdf](http://www.pasoapaso.com.ve/GEMAS/gemas_205.pdf)
- PETERS Guy 1999 “La política de la Burocracia” F.C.E. México
- \_\_\_ 2002 “De cambio en cambio: patrones de continuidad en la reforma administrativa” En Revista *Reforma y Democracia*. N° 24. CLAD Caracas Venezuela
- \_\_\_ 1992 “Reorganizando o governo em uma Era de Contencáo e Compromisso” *Dados*, Revista de ciencias sociales, Brasil, Vol. 35, N° 3.
- PETERS Guy, NARBONDO Pedro. 2003. *La reconstrucción gerencial del Estado* EBO ICP
- RAMOS Conrado (2004) *Aspectos Político Normativos del Cambio de Paradigma en la Administración Pública*. Tesis Doctorado, Universidad J. W. Goethe Frankfurt AM MAING
- RIVAS, Axel 2004 *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. GRANICA, Bs. As. 2004
- TEDESCO J. C. 1996 “La educación y los nuevos desafíos de la formación del ciudadano” En Revista *Nueva Sociedad*. N° 146. Caracas Venezuela.
- TIRAMONTI G. 2001 “Modernización educativa de los '90. ¿El fin de la ilusión emancipadora?” FLACSO-Temas Grupo Editorial. Bs. As.
- URUÑUELA Pedro. 2001. “Neoliberalismo y educación” Revista *Organización y gestión educativa*. N° 2 . España
- VENECIANO Alicia. 2001. “Elecciones locales y departamentales, liderazgos y descentralización en Uruguay” En Laurnaga (comp.) EBO/ICP, Montevideo

WEST Edwin. 1998 *Un Estudio sobre Principios y Prácticas de los Vouchers Educativos* Documento PREAL N° 12.

WINKLER Donald. 2004. “Mejoramiento de la gestión y de los resultados de enseñanza a través de la descentralización: la experiencia de América Latina” en “*Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe: ¿vamos por buen camino?*” Seminario CEPAL-UNESCO \ San Juan, Puerto Rico \ 30 de junio, 2004

WINKLER Donald y GERSHBERG Alec. 2000. *Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en A. Latina* Documento PREAL N° 17

## **Fuentes y Documentos**

ADES 2006 Marzo. Boletín mensual de Asociación de Docentes de Educación Secundaria

ANEP 2005 Boletín electrónico de ANEP N° 4. año 2005.

ANEP ESTUTO DEL FUNCIONARIO DOCENTE

ANEP ESTUTO DEL FUNCIONARIO NO DOCENTE

ANEP/CES ESTATUTO DEL ESTUADIANTE DE EDUCACIÓN MEDIA

ANEP/CES “Propuesta para la reformulación de planes de ciclo básico y bachillerato para el año 2006” Noviembre 2005

ANEP/CODICEN “ Proyecto de presupuesto, sueldos, gastos e inversiones 2005 2009. Propuesta de ANEP

FENAPES 2005 Diciembre. Boletín mensual de la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria del Uruguay. Diciembre

FRENTE AMPLIO: Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005 - 2010. Aprobado por el IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio del 20 y 21.12.03

LEY DE EMERGENCIA PARA LA EDUCACIÓN 15739 (y modificaciones subsiguientes)