

(Descentralizar las escuelas no es suficiente)

DEL MODELO DE ESTADO CENTRAL JERÁRQUICO

AL MODELO SISTÉMICO EN RED

Inés Aguerrondo

En las últimas décadas se han sucedido una serie de reformas educativas en todo el mundo. Todas ellas repiten un rasgo común: han sido consecuencia de decisiones del gobierno nacional. Es decir que las reformas educativas son claramente un tema de política pública. Sin decisiones centrales no hay reforma educativa.

La experiencia que se ha recogido hasta este momento permite hacer una afirmación adicional: la reformas educativas son un tema muy complejo. Hace algún tiempo la discusión académica estaba orientada fundamentalmente hacia el contenido del cambio. Hoy se sigue discutiendo sobre el contenido, pero a esto se le ha agregado una nueva cuestión: cuál es el procedimiento para poder gerenciarlas. Cada vez es más claro que los procesos de cambio educativo abarcan una serie muy numerosa de aspectos relacionados, entre otras cosas, con temas pedagógicos, políticos, demográficos, financieros, culturales, que se combinan y entrecruzan en el tiempo en variados y diversos procesos.

Los fuertes cambios que afectan a la sociedad en la actualidad, fundamentalmente la globalización, están cambiando las demandas sociales y plantean fuertes desafíos a los sistemas educativos. Debido a que las reformas educativas son una responsabilidad pública, el gobierno (y el aparato organizativo público) es el que debería liderar estas transformaciones, lo cual es sumamente complejo y riesgoso ya que son procesos que envuelven una cantidad grande de actores y ciertamente requieren tanto decisión sobre metas de política como conflictivas decisiones estratégicas.

Pero, además, no siempre alcanza con estos elementos. La experiencia muestra que la burocracia pública muchas veces obstruye las decisiones políticas que pretenden cambios. Esto significa que enfrentar el cambio educativo supone tener en cuenta por un lado cuáles son los requerimientos especiales de la educación como sector social, pero por otro lado, también tener en cuenta cuáles son las dificultades de la gerencia pública.

En relación con el sector educación se reconoce habitualmente una primera ola de cambios en los modelos de organización del Estado orientada hacia la descentralización, cuyo fin es la reducción de la estructura pública jerárquica y burocrática. Se trata de una perspectiva bien conocida, como resultado de la cual, tanto en América Latina como en las demás regiones, hoy se cuenta con un buen número de casos reales de descentralización o desconcentración del poder central hacia el poder local y hacia las escuelas.

El propósito declarado es incrementar la autonomía de las escuelas y traspasar el poder de decisión a los niveles intermedios, locales o regionales. Los estudios que se han ocupado de estas experiencias enfatizan dos aspectos principales. Se busca, en primer lugar, la redistribución del poder de decisión entre los diferentes niveles del sistema educativo; y en segundo lugar, mejorar los resultados de las escuelas en términos de los aprendizajes de los alumnos. La atención se focaliza en las consecuencias de rediseñar algunos procedimientos tales como la manera en que se asignan los profesores a la escuela o el modelo de financiamiento.

Entre estos casos, el chileno es uno de los más interesantes, primero por los veinte años que ya lleva su implementación y segundo por la estrategia de “continuidad con cambio” adoptada por los gobiernos que se han sucedido en la democracia, que ha permitido revisar decisiones del gobierno militar sin hacer tabla rasa. Pero, aún en este caso, son de tener en cuenta recientes declaraciones del actual Subsecretario de Educación que ha expresado que ofrecer a las comunidades la libertad de desarrollar sus propias iniciativas no siempre resulta en lo que suponían los tomadores de decisiones. El Dr. Weintein señaló que “en la práctica, muy pocas comunidades locales fueron capaces de desarrollar sus propias iniciativas, y que aquellas que lo lograron son las comunidades especialmente poderosas, con fuertes competencias e intereses... hecho este que ilustra las limitaciones de la llamada descentralización curricular” [\[1\]](#).

Estos, y otros resultados similares, nos invitan a centrar la atención no solo en lo que las escuelas y las comunidades hacen (o son capaces de hacer), sino también en cuáles son los requerimientos de la estructura del gobierno central para ayudar a los procesos de descentralización resguardando, al mismo tiempo, tanto la calidad como la equidad en educación.. Por consiguiente, nos formulamos la siguiente pregunta: ¿cómo deberían reorganizarse los Ministerios de Educación para ser capaces de manejar y de

ayudar a que se desarrollen unidades de oferta del servicio (escuelas) descentralizadas? Lo que significa, en otras palabras, ¿cuáles son los requerimientos (en términos de organización y de gestión) de una nueva estructura de gerencia central para sistemas educativos descentralizados?

Reconozcamos, además, que generalmente la descentralización de las escuelas no ha sido acompañada por la reorganización del respectivo Ministerio de Educación. Pero, para poner las cosas en su lugar, se debe reconocer que esto no es solo el resultado de las decisiones políticas. También es consecuencia de una falta de reflexión académica sobre el tema ya que, aún cuando la descentralización de las escuelas es un tema largamente estudiado, discutido y hasta financiado por las agencias internacionales, como lo empiezan a notar ya algunos investigadores “hay una gran carencia de estudios comparativos de departamentos y ministerios de educación y de su rol en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas educativas”. (Menéndez Weidman, 2001)

Algunas características de la educación como política pública

La rígida organización pública burocrática clásica está concebida sobre la base de la homogeneidad, lo que determina que exista una estructura común de organización para administrar todas las áreas del gobierno. Esto aparece cada vez más como un error ya que en la realidad no existe una fórmula general útil para ayudar a que toda la organización del Estado pueda lograr una gestión eficiente. Cada sector tiene alguna especificidad, que debe ser tomada en cuenta cuando se trata de ver cómo se lo gerencia.

En el caso de la educación, algunos rasgos específicos del sector son:

- a. La educación pública es una ‘gran organización’.

Como consecuencia de la universalización de la educación, los sistemas educativos incluyen un importante porcentaje de la población de un país, a menudo cerca de un tercio o más. Sobre esta base, algunos líderes de opinión han declarado que “la educación es la ‘empresa’ más grande de un país”. Y es, además, una de las más grandes, si no la más grande en la administración pública en general. Con la expansión de la educación todas las estructuras públicas han debido enfrentar el problema de cómo

manejar esta “gran organización”. La primera respuesta ha sido descentralizar, transformando una “gran empresa” en un conjunto de “medianas/pequeñas empresas”. Hoy en día, sin embargo, ya están apareciendo esfuerzos para lograr el objetivo de “empresas de tamaño medio ” [\[2\]](#).

b. La educación pública es irreductible.

Pero la educación pública no ha terminado todavía su expansión. Por esto no solo es “la empresa más grande de un país”, sino que, además, es irreductible [\[3\]](#). Todavía quedan una gran cantidad de demandas insatisfechas, y esto es cierto no solo en los países en vías de desarrollo sino también en los industrializados. Por esto, no parece posible pensar que en un futuro cercano los sistemas educativos vayan a disminuir su tamaño; muy por el contrario, probablemente seguirán creciendo tanto a partir de la inclusión de nuevos grupos de edad y de nuevos sectores sociales, como debido al objetivo de “educación para todos durante toda la vida”.

c. Los sistemas educativos son personal intensivos, con una gran diversidad de perfiles de trabajo.

La tecnología central de la enseñanza está basada en las relaciones interpersonales. Aún si se incluyen nuevas tecnologías de la información (NTI), ellas no reemplazan (y no parece probable que lo hagan en el futuro) el rol de los profesores. En la mayoría de los sistemas educativos los salarios de los profesores representan el rubro más importante del presupuesto educacional, que llega desde el 75% / 80% en los países centrales, al 85% / 90% en América Latina y otras regiones. La razón principal es que se trata de una actividad muy compleja y diversificada ya que la oferta educativa debe cubrir todo tipo de población durante el lapso entero de la vida humana. Es por esto que los servicios educativos deben ser diversos y capaces de enfrentar diferentes edades, problemas de aprendizaje, intereses, y condiciones socio-económicas, lo que explica la cantidad de diversos perfiles de trabajo que cualquier ‘empresa’ educativa está obligada a incluir.

d. Los resultados educativos son intangibles.

Otra característica que diferencia a la educación como sector en el contexto de los asuntos públicos es el carácter de intangibilidad de sus resultados. La naturaleza cualitativa de los resultados educativos plantea problemas típicos frente a la necesidad de

encontrar 'medidas adecuadas' para medir la eficacia o eficiencia educativas (de la enseñanza, de las escuelas, de la gestión educativa central).

Otra consecuencia de la intangibilidad de sus resultados es que estos no pueden ser evaluados en el corto plazo, sino solo en un largo-plazo no muy bien definido. Otra vez, la consecuencia es que resulta difícil medir los resultados educativos, lo que es indudablemente un obstáculo para establecer la eficacia y la eficiencia de la gerencia educacional.

No es posible la descentralización sin un nivel central fuerte.

Frente a las características específicas señaladas, la pregunta que sigue es cómo se gerencia un cambio profundo en este sector. Empecemos por considerar que, por ser la educación una política pública, toda reforma educativa rebasa su problemática, e implica la reforma del Estado. De hecho, en la mayoría de las regiones el escenario en el cual están teniendo lugar las reformas educativas es el arduo proceso de la Reforma del Estado, por lo que los cambios en la gestión educativa y los cambios de la organización, son parte de estos procesos de Reforma del Estado.

Y, como parte de la reforma del Estado, las reformas educativas son reformas institucionales, o sea de segunda generación que, como es sabido son las más difíciles de lograr (Naim, 1997; Oszlak, 1999). Pero en el caso de la educación, el cambio institucional implica no solo un cambio formal de estructura, sino básicamente un cambio de misión. El desafío actual es cómo mover las viejas estructuras públicas desde el objetivo clásico de administrar el gobierno a la nueva necesidad de cómo gerenciar políticas públicas. Hoy no alcanza con administrar el gobierno educativo; se necesita poder gestionar políticas públicas complejas de transformación, como son las reformas educativas.

Sin esta nueva misión el aparato público no puede garantizar la actual demanda social expresada en la idea de "educación de calidad para todos". Esto es hoy imprescindible para que el Estado pueda mantener su rol en la sociedad ya que desde la conformación del Estado-nación moderno su rol ha sido ser un detentador legítimo de la fuerza pública, y para ello ha adoptado diferentes modelos, pero siempre con el objetivo de "cumplir una tarea doble: producir seguridad y reducir la incertidumbre" a través del liderazgo de los procesos sociales. (Rosenvallon, 1994)

En lo que antecede ha quedado en claro que aceptamos sin duda la necesidad de superar el modelo de gobierno centralizado tradicional. Pero esto no quiere decir que neguemos la importancia del nivel central (nacional o federal), ya que los resultados de la 'descentralización salvaje' [\[4\]](#) no han sido positivos. Como lo expresa Moisés Naim en referencia a América Latina: "Paradójicamente la tendencia hacia la descentralización en la región.... ha contribuido a deteriorar la crisis organizacional del sector público.... En el corto plazo, la descentralización a menudo ha contribuido a debilitar al sector público... Las decisiones no planificadas y las presiones políticas han sobrecargado repentinamente las capacidades gerenciales limitadas de los gobiernos regionales y locales con tareas que no pudieron cumplir de modo satisfactorio.... La descentralización también ha hecho más compleja la gestión de los temas federales por parte del gobierno central, sobrecargando en gran medida su escasa capacidad de coordinación dentro del sector público... En muchos países, hay un retroceso de los servicios de salud y educación debido a la fragmentación institucional y a la debilidad de la organización en el nivel local." (Naim, 1997)

Dos modelos básicos de la organización del sector público: de la estructura jerárquica a la sistémica

Hasta ahora se plantean como alternativas dos modelos de organización de la gestión educativa: el centralizado y el descentralizado. El modelo jerárquico tradicional de gobierno centralizado se puede identificar con una suerte de 'timonear desde arriba', mientras que los sistemas de escuelas descentralizadas pueden considerarse como de 'timonear desde abajo'. Estas dos concepciones se conciben a menudo como pautas organizacionales opuestas.

Una manera de superar esta perspectiva es empezar distinguiendo las diferencias de sus objetivos. El nivel central del sector público (en este caso el Ministerio de Educación) tiene una misión directiva; el nivel descentralizado, que es operativo (las escuelas), está a cargo de la oferta del servicio. Para conformar un sistema deben existir ambos, pero deben complementarse mutuamente.

Ambos niveles existen desde el mismo origen de los sistemas escolares. Lo que hoy es diferente es la racionalidad que subyace al modelo organizacional, que está cambiando los puntos de vista sobre lo que debe ser responsabilidad de cada uno de

ellos. En el caso de las escuelas, su propósito central es que se define como que sean capaces de ofrecer un servicio educativo de calidad, esto es, adecuado a las características especiales de cada comunidad. Un sistema educativo descentralizado debe permitir en las escuelas la heterogeneidad del trabajo pedagógico, de la rutina diaria, de los materiales de enseñanza, etc, y que ellas sean capaces de adaptarlos a diferentes situaciones.

En lo que respecta al nivel central, o nivel de dirección, su propósito principal se focaliza en dos aspectos:

- a. La necesidad de que todas las unidades de operación (escuelas) puedan efectivamente conformar un "sistema";
- b. La necesidad de una 'dirección' de tal sistema a lo largo de todos los cambios que deben enfrentarse para acompañar el actual contexto socio-económico y sobrevivir en él. (Matus, 1987)

Para lograr esto, hay tres funciones básicas que debe cumplir un Ministerio central, que dan origen luego a espacios de tareas concretas que deben ser gestionados. Las tres funciones básicas son:

- Primero, garantizar la unidad del sistema para preservar y proteger la integración social.
- Segundo, garantizar la calidad de los resultados como respuesta a las demandas sociales.
- Tercero, garantizar la equidad en la oferta del servicio, para contrarrestar las tendencias a la segmentación impuestas por el mercado.

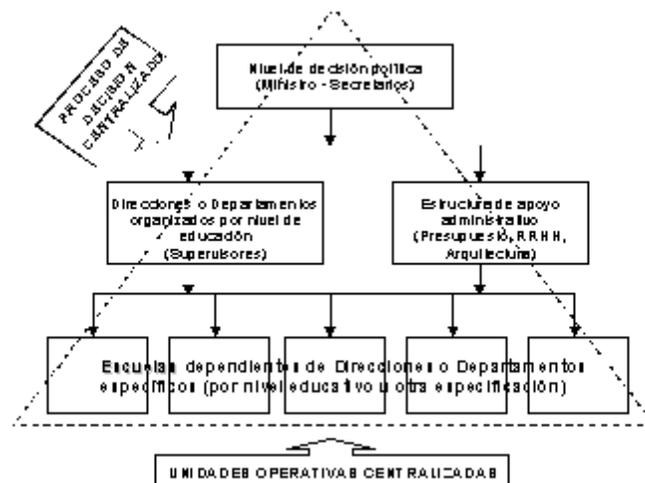
La expresión operacional de estas funciones se puede resumir en tres tareas generales. El nivel central del gobierno de la educación (Ministerio) debe ser capaz de

- a) Producir y manejar la innovación, o sea ser capaz de dar 'dirección' al sistema, y desde allí producir 'sentidos' que lo integren.

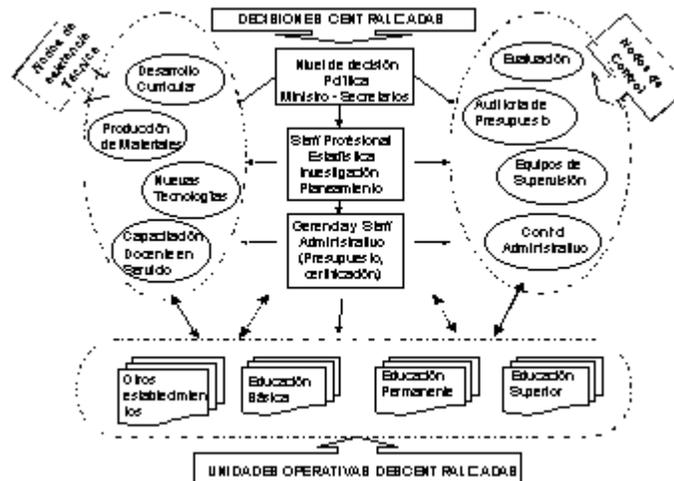
b) Medir resultados, o sea establecer parámetros que permitan diferencias internas pero resguarden la equidad y la eficiencia y eficacia.

c) Ser capaz de aplicar sanciones (positivas y negativas), o sea garantizar que los que no tienen voz reciban lo mismo que los que son capaces de demandar.

Una recorrida por las estructuras de los ministerios de educación de una serie de diferentes países permite apreciar claramente dos grandes pautas o modelos de organización presentes en la actualidad: el modelo clásico jerárquico y el modelo sistémico (Aguerrondo, 2000). El modelo clásico es bien conocido. Su dificultad para manejar políticas educativas modernas, así como reformas educativas, está hoy ampliamente reconocida. El modelo sistémico parece ser una respuesta adecuada a los nuevos desafíos ya que está apareciendo en aquellos países que están manejando con mayor eficiencia la reforma del Estado [5]. A continuación se observa un esquema ilustrativo de cada uno de estos modelos.



Modelo de organización jerárquica tradicional



Modelo de organización sistémica en red

El modelo sistémico tiene tres componentes principales: el ejecutivo, el de asistencia técnico-profesional y el de control. El componente ejecutivo es la línea central, formada a su vez por tres instancias que incluyen la dirección política, el staff de asistencia-profesional, y los procedimientos administrativos. Hay una innovación clara, que consiste en la ruptura o división de las funciones tradicionales de asistencia/control/supervisión en dos grandes categorías: por un lado las funciones que se ocupan de asistir a las escuelas, por el otro, aquellas cuyo objetivo es controlarlas.

A partir de esta reorganización, los gobiernos son capaces de usar su nivel central para alentar y apoyar la autonomía de las escuelas ya que son capaces de ofrecer a cada una de ellas la posibilidad de que tomen sus propias decisiones (las escuelas no tenían esta oportunidad en el sistema tradicional) pero, al mismo, tiempo, pueden ofrecerles una asistencia adecuada. Las escuelas, por su parte, son conscientes de que deben ser responsables (accountables) ya que serán juzgadas, y sancionadas, de acuerdo con sus resultados.

El modelo sistémico puede considerarse claramente un modelo de organización en red (Castells, 1996). En esta organización en red cada elemento es un nodo independiente, relacionado con todos los demás a través de diversos tipos de relaciones (subordinación, asociación, coordinación). No existe una pauta homogénea de relación, ni una única pauta de organización o de estructura. Cada elemento puede crecer o decrecer,

aparecer o desaparecer, de acuerdo con las necesidades específicas de las estrategias políticas.

Esta nueva pauta organizacional resuelve otro problema muy común, a menudo imposible de resolver a través del modelo jerárquico, que es cómo manejar las diferencias de las escuelas. El modelo jerárquico asume que todas las escuelas son homogéneas, y las decisiones políticas se basan en el objetivo de una escuela 'promedio' como fin. Este supuesto, que obviamente no es real, está en el centro de las desigualdades de la educación actual.

El modelo sistémico ofrece la posibilidad de tratar a escuelas diferentes de maneras diferentes, y la posibilidad de 'timonear desde arriba' dando criterios y estableciendo estándares, pero también de 'timonear desde abajo' abriendo canales para las demandas de las escuelas y para sus requerimientos específicos. Entonces, es claro que las diferencias en los modelos organizacionales afectan la efectividad de las políticas educativas.

Desde esta perspectiva, la organización sistémica (en red) puede muy bien ser el modo de superar la oposición entre las categorías de centralización/descentralización. Si estos conceptos no son polos opuestos sino solo puntos finales de un único continuum, aparece una serie de preguntas para explorar, tales como:

- ¿Será capaz la gestión en red de integrar diferentes tipos de elementos (unidades) en un 'sistema'?
- ¿Cuáles son las características de una red integrada por nodos simétricos, digamos, de la misma jerarquía?
- ¿Qué diferencias aparecerán si la red se organiza con elementos de diferentes jerarquías?
- ¿Cuáles es el rango de jerarquías que puede soportar una red para funcionar adecuadamente?

- ¿Cuál es la diferencia de gestión en una red organizada 'desde arriba' (por ejemplo, que una escuelas homogéneas) y una red organizada 'desde abajo' (cuando las escuelas se juntan espontáneamente porque comparten algún interés)?

- ¿Existe un tamaño mínimo (máximo) requerido para entrar a la red como 'nodo'? ¿Las escuelas entran como un nodo o deben fusionarse? ¿Qué ocurre con escuelas pequeñas/rurales/de personal único?

La flexibilidad de la organización que puede percibirse como rasgo distintivo de esta estructura sistémica puede muy bien desarrollar variados y diferentes modelos de gerenciamiento que puedan adaptarse a un número grande de situaciones de centralización o descentralización, aún en diferentes componentes del mismo sistema educativo. La gestión de la organización en red sobrepasa la oposición centralización/descentralización porque hace posible crear (o no) eslabones (nodos) intermedios entre el nivel central y los niveles inferiores, pero los cuales no están necesariamente dentro de una única pirámide organizacional jerárquica.

Comentarios finales

Este artículo partió de una inquietud inicial referida a si un mejor modelo de organización de un Ministerio de Educación facilitaría el diseño de las políticas educativas para que fueran más efectivas, flexibles y sostenibles; y si una organización particular del Ministerio afectaría su funcionamiento y efectividad.

Tratamos de acercarnos a la idea de que no es adecuado cambiar el modelo o las pautas organizacionales del Ministerio de Educación si no hay un cambio correspondiente en los modelos o la pautas de la organización de la escuela. Los estudios han demostrado que devolver el poder de decisión al nivel local/municipal no siempre desarrolla mejores reglas y pautas de gestión educacional. A la inversa, tampoco es adecuado propiciar la mayor autonomía de las escuelas y la descentralización sin la concomitante propuesta de cambio del nivel central.

Está también el caso de la reforma educativa aislada de procesos generales de reforma del Estado, en la cual la descentralización de las escuelas es casi la única área de la reforma del Estado. En tales casos, se pide a las escuelas que tomen sus propias decisiones tendientes a adaptar las políticas generales a su contexto, pero no existen

cambios concomitantes en los niveles superiores de la administración educativa, fundamentalmente en la supervisión y en la administración central, que puedan ayudarlas a cumplir los objetivos que se les piden. Esto es el colmo de la renuncia del Estado a cumplir su función de resguardo del bien común ya que la tarea educativa no puede cumplirse con eficiencia partiendo solo de los recursos materiales y profesionales de que dispone cada escuela.

Una ventaja principal de la autonomía de la escuela (y de la descentralización) es que aumenta las posibilidades de encontrar respuestas adecuadas para la diversidad. Si la unidad escolar como tal es incapaz de producirlas, se abre entonces el espacio para que el gobierno local o el central ayuden, asistiéndolas para que las generen.

Esto implica claramente que la descentralización no significa la inexistencia del gobierno central, sino que implica otro modelo de gobierno central. En una concepción sistémica (en red), hay una clara necesidad de instancia central de gobierno provista de adecuadas pautas de organización, de capacidades gerenciales, y de procedimientos administrativos, que haga posible que cada unidad gestione la diversidad, y que se encargue al mismo tiempo de garantizar tanto la calidad como la equidad en educación.

Buenos Aires, 30 de Julio de 2001

BIBLIOGRAFIA

- Aguerrondo, Ines (2000), La organización del estado central en el área educación, IIPE/UNESCO-Buenos Aires (mimeo)
- Aguerrondo, Ines (1999), La gerencia de políticas y programas educativos: hacia la organización en red, ponencia presentada en el IV Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación, Buenos Aires, July 1999
- BOYD, William L (2001), The "R'S of school reform" and the politics of reforming or replacing public schools, Journal of Educational Change, Vol. 1.
- BRUNNER, Jose Joaquin (2000), Educacion y escenarios del futuro: nuevas tecnologías y sociedad de la informacion, Serie Documentos de PREAL, No. 16, Sgo. de Chile
- CASTELLS, Manuel (1996), The Rise of the Network Society, Blackwell, Oxford.
- FULLAN, Michael, (1997) What's worth fighting for in the Principalship? Ontario Public School Teacher's Federation, New York Teachers College Press (2nd edition)
- MATUS Carlos, Planificación y gobierno, Revista de la CEPAL, N°37, Santiago de Chile, 1987
- MENENDEZ WEIDMAN, Lisa K. (2001), Policy Trends and Structural Divergences in Educational Governance: the case of the French national ministry and US Department of Education, Oxford Review of Education, Vol. 27, No 1.
- NAIM, Moises, (1997) ¿Qué son las reformas de segunda generación?, ponencia presentada en el seminario Argentine week. Second generation reforms., World Bank, Washington, 15/16 December.
- OSBORNE David y GAEBLER Ted (1994) La reinención del gobierno, Ed. Paidós, Buenos Aires
- OSZLAK Oscar (1999), Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles), en Aportes para el Estado y la Administración gubernamental, Año 6, N° 14, Buenos Aires.
- POULSTON, Louise (2001), Paradigm lost? Subject Knowledge, Primary Teachers and Educational Policy, British Journal of Educational Studies, Vol. 49, Num 1, March 2001
- ROSENVALLON, Pierre (1994) La crisis del Estado de Bienestar, Ed Paidos, Buenos Aires

[1] José Waintein, ponencia presentada en el Foro de Políticas Públicas, IIPE/Unesco, París. 21/22 de julio de 2001.

[2] Este es el caso de Holanda, que está fusionando pequeñas escuelas para llegar a un tamaño aceptable de organización de sus escuelas. Las escuelas más pequeñas no desaparecen, pero dependen administrativamente de una escuela más grande.

[3] Lo cual no quiere decir que no sea re-estructurable para ganar productividad y eficiencia.

[4] Entendemos como descentralización 'salvaje' a las concepciones que sostienen la idea de que descentralizar significa abolir el nivel central del gobierno.

[5] Básicamente se trata de países como Australia, Reino Unido, Holanda o Canadá.