

Políticas públicas educativas:

ensayos para el debate



UFG
UNIVERSIDAD
FRANCISCO GAVIDIA
Tecnología, Innovación
y Calidad



Oscar Picardo Joao, MEd., DEA
UFG Editores

Oscar Picardo Joao, MEd., DEA

Políticas públicas
educativas:
ensayos para el debate

Autoridades

Dr. H. C. e Ingeniero, Mario Antonio Ruiz
Rector y Director General

Dr. Elnor Crespín
Director del Centro de Investigaciones

Consejo Editorial: François Malgouyres, David López, Oscar Picardo Joao, Elnor Crespín Elías, Luis Alonso Martínez Perdomo, Víctor Miguel Cuchillac.

Fotografía de portada: Oscar Picardo Joao

Impresión: Talleres Gráficos UCA

Plataforma: InDesign CS4

Tipografías: GeosansLight, Garamond, Symbol

Tipos de papeles: Páginas internas papel bond, portada cartulina Folcote.

© Copy Right

San Salvador, El Salvador

2.ª Edición 2012

500 ejemplares

ISBN: 978-99923-47-32-4

Misión Institucional:

La formación de profesionales competentes, innovadores, emprendedores y éticos, mediante la aplicación de un proceso académico de calidad que les permita desarrollarse en un mundo globalizado.

Visión Institucional:

Ser una de las mejores universidades del país reconocida por la calidad de sus egresados, su proceso permanente de mejora continua y su investigación relevante aplicada a la solución de los problemas nacionales.

Dirección: Edificio Administrativo UFG, 3er. Nivel, Condominio Centro Roosevelt, 55 Av. Sur, San Salvador.

Fax: (503) 2223-1707 • investigacion@ufg.edu.sv

El contenido de este libro no reflejan la posición de la Universidad Francisco Gavidia, sino la del autor, y puede ser citada siempre que se mencione la fuente.



Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Oscar Picardo Joao, MEd., DEA

El Salvador, junio de 2012

“Tenemos que criticar que la educación, por lo general en América Latina, no corresponde a la necesidad de unos pueblos que buscan su desarrollo. Es una educación que tiene un contenido abstracto, formalista, una didáctica más preocupada de transmitir conocimientos que de crear un espíritu crítico”.

*Mons. Óscar Arnulfo Romero
(San Salvador, El Salvador 22 de enero de 1978).*

Índice

A modo de introducción	9
Prólogo.....	11
Capítulo I	
Taxonomía de las políticas educativas en Centroamérica: aproximación conceptual y gestión.....	25
Capítulo II	
Políticas públicas y el modelo de Solow: tasa de retorno y costo eficiencia.....	49
Capítulo III	
Gobernabilidad (educativa): aproximación al concepto y perspectivas.....	63
Capítulo IV	
La gestión pública de la educación en América Latina: un vistazo global	85
Capítulo V	
Conceptos básicos para la gestión pública educativa	93
Capítulo VI	
El estado del “Estado”: aproximación, perspectivas y estrategias.....	107
Capítulo VII	
Políticas educativas, burocracia y gestión.....	121
Capítulo VIII	
¿Hacia dónde va la educación?	139

Capítulo IX	
Educación y capital —tejido— social.....	161
Capítulo X	
Formas y fondos de la educación.....	173
Capítulo XI	
Nuestra cultura educativa	
(El Salvador, en primera persona)	191
Capítulo XII	
Política educativa e inversión (caso El Salvador)	207
Capítulo XIII	
Estudio organizacional de los “flujos” en sistemas	
educativos (caso República Dominicana).....	221
Capítulo XIV	
Evaluación de políticas públicas educativas	239
Capítulo XV	
ONG, educación y gestión pública (caso El Salvador).....	247
Capítulo XVI	
Ideología, desideologización y educación (caso Venezuela).....	275
Capítulo XVII	
Modelos estratégicos para el diseño de políticas	
y programas educativos.....	313
Capítulo XVIII	
Resiliencia: hacer educación en entornos desfavorecidos	
(Cuatro perspectivas de estudios etnográficos)	339

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

A modo de introducción

Varios factores intervienen en la producción de este libro titulado **Políticas públicas educativas: ensayos para el debate**; en primer lugar experiencias de trabajo investigativo y de gestión, tanto en los países de Centroamérica y República Dominicana; en segundo lugar, experiencia docente en la Maestría en Política Educativa de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, tanto en la cátedra de Gestión Pública Educativo como en Planificación Estratégica; y en tercer lugar, reflexiones menores e investigaciones teóricas para la producción de columnas que se publican en *La Prensa Gráfica*.

Consideré oportuno compartir estas experiencias con aquellas personas que están involucradas en el ámbito educativo (maestros, funcionarios de ministerios o Secretarías de Educación, investigadores, consultores, catedráticos, estudiantes, etc.), ya que presentan una diversidad de puntos de vista, tanto académicos como prácticos. En efecto, generalmente el quehacer académico posee otros tiempos, criterios y prioridades, muy distintas a las circunstancias de los funcionarios de Estado, sean estos ministros, directores o mandos medios de las carteras de Estado, y este trabajo intenta unir, buscar puntos de encuentro; existe, además, una gran variedad

de tensiones que separan o generan brecha entre el idealismo o la teoría académica y la gestión pública real. Por otro lado, la literatura sobre políticas públicas educativas o sobre gestión pública educativa es muy limitada.

No pretendo con este trabajo entregar a las diversas comunidades o sectores educativos un producto muy elaborado desde la perspectiva literaria; de hecho se trata de un trabajo con un talante muy sintético y pragmático; el libro posee una lógica temática con criterios diversos de profundidad en cada capítulo; así, encontraremos algunos ensayos más monográficos y lineales (Capítulos I al V, XIV y XVI), y otros con un carácter más fractal, compuesto por un conjunto de puntos de vista (Capítulos VI al XIII, XVII y XVIII).

Agradezco a la Universidad Francisco Gavidia la publicación de esta obra y espero pueda engrosar el acervo académico-científico de su Dirección de Investigaciones.

Oscar Picardo Joao, MEd, DEA
Octubre 2011

Prólogo

La construcción de las políticas públicas en América Latina y la toma de decisiones en el ámbito educativo constituye el hilo conductor del libro que nos ocupa ***Políticas públicas educativas: ensayos para el debate***. Particularmente se revisan algunos rasgos de las políticas educativas de tres países, a saber: El Salvador, República Dominicana y Venezuela.

Se analizan las políticas educativas a la luz de las políticas públicas, con base en dos elementos que se relacionan mutuamente y que subyacen en la denominación de las políticas públicas: la noción de lo público y el tema de la decisión. La política pública implica que las estrategias de acción tengan un sentido público, y sirvan a un interés público y/o respondan al resultado de la agregación de voluntades individuales del público ciudadano y se debaten en público, se asocian a la rendición de cuentas y al manejo transparente de los recursos. El autor parte de la hipótesis de que en Latinoamérica, y particularmente en Centroamérica, las “políticas educativas” no son Políticas de Estado o Nacionales, más bien son Políticas de Gobierno o de partidos, sometidas a la alternancia y a los vaivenes personales de actores, lo que fragmenta la gestión educativa e impide lograr cristalizar un proyecto de largo plazo que supere un determinado periodo.

Hacia finales del siglo XX se manifestó el impacto negativo de las reformas neoliberales sobre la vida democrática de los países de la región y se demostraron las contradicciones de un sistema sostenido sobre la base de la concentración de la riqueza, la exclusión económica y social de vastos sectores de la población, la feminización de la pobreza, la mercantilización de los espacios públicos, el saqueo de las arcas, la corrupción pública y privada, la depredación ambiental, la represión y criminalización de las protestas sociales y la organización militar y paramilitar en torno a las economías de las armas y las drogas. Pero también desde el ámbito de las ciencias sociales puso en evidencia las limitaciones de un saber convencional dominado por la lógica de mercado, que al mercantilizar todos los ámbitos de la vida social, los redujo a un análisis técnico de costo/beneficio; y el posmodernismo, que al negar la dimensión histórica de la vida social y la presencia de fuertes estructuras sociales, privilegia lo individual. Todo ello trajo como consecuencia el debilitamiento y el descrédito de la labor teórica y la pérdida de autonomía y espíritu crítico del campo intelectual.

Empero, el trabajo de los intelectuales latinoamericanos no cesó ante la presión emanada de los organismos internacionales, quienes conciben la realidad desde una sola perspectiva. Las contradicciones sociales e ideológicas de los discursos educativos, así como la ausencia de una visión crítica, en países que por tradición histórica han vivido en carne propia guerras, desigualdades sociales y económicas, han abonado un campo fértil para la resistencia y la negociación, lo que ha llevado a la búsqueda de acercarse a la realidad irrepetible e irreversible desde otra mirada, con la intencionalidad de reconstruir un mundo distinto.

La obra está estructurada en dieciséis capítulos; en el capítulo primero, denominado “Taxonomía de las políticas educativas en Centroamérica: aproximación conceptual y gestión”, se realiza un acercamiento conceptual desde diversas perspectivas y se indican

sus alcances y limitaciones desde el ámbito político y económico. Asimismo, se reconoce la necesidad de comprender la realidad educativa actual, realizar diagnósticos y consultas para establecer una visión de futuro y de metas de largo alcance, con la participación de todos los actores involucrados.

El autor analiza siete modelos de políticas educativas, tomando como ejes: 1) Gobierno; 2) Organismos Internacionales; 3) Paquete Social; 4) Partidocrático —o ideológico—; 5) Subjetivo; 6) Modelo reactivo; todos ellos diseñados sin consenso y reconocimiento de todos los actores, ya sea a partir de los procesos electorales, de las políticas internacionales, de los partidos políticos en turno o de algunos líderes políticos; por último, el 7), el Integral, considerado como el modelo ideal, cuyo punto de partida son los beneficiarios del sistema educativo (alumnos, padres y madres), diversos actores (docentes, universidades, técnicos y directores; fundaciones, investigadores, empleadores); y que se caracteriza por regresar, directamente a los beneficiarios, actores y diversas instancias, el producto de la política, sus acciones y estrategias.

En el capítulo segundo, denominado “Políticas públicas y el modelo de Solow: tasa de retorno y costo eficiencia”, se plantea que el diseñar políticas con un análisis adecuado de la tasa de retorno posibilita o da certeza acerca de la orientación del sistema educativo. El autor plantea que para alcanzar un sistema educativo de “Calidad”, se tendría que considerar la implantación de políticas educativas con “tasa de retorno” y programas educativos “costo-eficientes”, basados en la propuesta de Solow (1987), quien señala que la inversión en capital humano se transforma en crecimiento económico de un país y que a mayor escolaridad mejores indicadores económicos. Así como, que a mayores problemas de deserción, repitencia o fracaso escolar se incrementan las posibilidades de un impacto negativo. La Calidad vendría a ser la variable dependiente, y las variables que entran en juego para garantizarla serían:

a) Docentes eficientes y motivados; b) Directores con liderazgo; c) Clima escolar; d) Financiamiento; e) Programas extracurriculares; f) Adecuación curricular; g) Planificación Didáctica; h) Modelo Pedagógico i) Evaluación integral; j) Recursos Didácticos y Tecnológicos; k) Entorno socioeconómico; y l) Estudiantes (motivados “m”, alimentados “a” y con familias integradas). Se tendría que diferenciar aquellas variables que dependen de acciones directamente asociadas a las políticas educativas, de la voluntad y circunstancias de los principales actores educativos y de otras más complejas (situación familiar, entorno, etc.).

La tasa de retorno de la educación (Psacharopoulos, 1985) constituye una técnica de decisión o análisis de costo-beneficio para la medición del rendimiento de la inversión en educación, al brindar información útil para la toma de decisiones en la asignación de recursos.

En el capítulo tercero, denominado “Gobernabilidad (educativa): aproximación al concepto y perspectivas”, se plantea el debate en torno al significado del concepto gobernabilidad en el contexto de los países latinoamericanos. El autor, con base en la propuesta de la *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, ONU, reconoce que la gobernabilidad supone lograr un contexto político pautado por ciertas coordenadas racionales: participación, imperio de la ley, transparencia, rendición de cuentas, consenso orientado, responsabilidad, equidad e inclusividad, eficiencia y eficacia.

En los escenarios educativos la gobernabilidad es posible cuando se produce y gestiona un equilibrio entre los recursos financieros que propone el Gobierno para invertir en educación (% del PIB) y las necesidades del sistema educativo.

En los capítulos cuarto y quinto se hace énfasis en los conceptos fundamentales para abordar de Gestión Pública Educativa. En el cuarto, denominado “La gestión pública de la educación en

América Latina: un vistazo global”, el autor afirma que la gestión pública educativa (GPE) está íntimamente ligada a los modelos de Gobierno. En América Latina las reformas educativas han abarcado múltiples factores, ligado a intereses, representaciones y prácticas diversas en su antesala; y obviamente las posibilidades propias de codeterminación; hay indicios de que los Estados nacionales están asumiendo su protagonismo en el impulso a las reformas. No obstante, existen indicios de que en Latinoamérica todo funciona con una visión acrítica de la realidad, en el marco de políticas de Gobierno y no en políticas de Estado de largo plazo. En el mismo tenor se aborda en el capítulo quinto, titulado “Conceptos básicos para la gestión pública educativa”, una serie de categorías articuladas a diversas perspectivas políticas, sociológicas, jurídicas y administrativas para comprender e interpretar la realidad, tales como: 1) Descentralización; 2) Desconcentración; 3) Delegación; 4) Municipalización; 5) Regionalización; 6) Gobernabilidad; 7) Crisis; 8) Consenso; 9) Desigualdad social; 10) Presupuesto Plurianual; 11) Ruta crítica; 12) Marco lógico; 13) Calidad educativa; 14) Equidad; 15) Desigualdad educativa (paradigmas sociológicos); y 16) Sistema educativo.

Hacer políticas de Estado, mantenerlas, respetarlas y ejecutarlas supone un importante ejercicio de planificación estratégica, y de operación táctica, señala el autor en sexto capítulo: “El estado del ‘Estado’: aproximación, perspectivas y estrategias”. Reconoce que tales conceptos surgieron en el mundo de las ciencias militares o políticas. La estrategia responde a la pregunta sobre qué debe hacerse en una determinada situación. Establecer un plan propio de acción, interpretar el plan del oponente, tener una orientación del curso que pueden tomar los acontecimientos en el futuro son los principales elementos que forman parte de una estrategia. La táctica contesta a la pregunta de cómo llevamos a cabo nuestros planes e ideas.

La planificación estratégica requiere tener claros la Misión, la Visión y los Objetivos que se pretenden alcanzar. Planificar, entonces implica analizar el impacto futuro de las decisiones de hoy; es analizar el pasado presente y futuro y definir metas de corto, mediano y largo plazos; Desde la función administrativa se trata de ensamblar y coordinar los recursos humanos, financieros, físicos, de información y otros que sean necesarios para lograr las metas. Es en sí, el uso racional de la información y de los datos para transformarlos en conocimiento apropiado.

En el capítulo séptimo, “Políticas educativas, burocracia y gestión”, se plantea que las políticas públicas educativas suponen la articulación de varios elementos: a) obtener datos confiables; b) administrar disensos y lograr consensos; c) diseñar una arquitectura estratégica de planificación; d) contar con indicadores y metas; e) diseñar programas sobre la base del costo-beneficio; f) tener clara la tasa de retorno; g) coherencia entre el planteamiento técnico y los recursos financieros; y h) contar con matrices concretas de corto, mediano y largo plazos. Lamentablemente, deduce el autor, existe en la mayoría de los sistemas educativos una distancia o brecha entre lo prescrito de las políticas educativas y la realidad escolar.

El problema de la burocracia ha sido abordado en el ámbito de la institución escolar; diversos estudios han dado cuenta acerca de cómo los directivos se centran más en cuestiones administrativas en detrimento de las funciones pedagógicas; ante esta problemática el autor propone la elaboración de un perfil para ocupar el puesto de director de instituciones educativas, que establezca como requisito el demostrar la capacidad y visión holística para atender las necesidades administrativas y pedagógicas; así como tener la capacidad de delegar y hacer participar a la comunidad; o bien nombrar un Director Administrativo y un Director Pedagógico.

En la tesis que plantea el autor en el octavo capítulo “¿Hacia dónde va la educación?”, se reconoce que el educar para una libertad responsable es un proyecto complejo, que requiere no sólo de una buena plataforma curricular con fundamentos antropológicos, sociológicos, políticos, culturales, ecológicos y biológicos; sino también requiere de redes sociales sólidas, traducidas en padres y madres que valoricen adecuadamente la educación y, sobre todo, docentes con mística. También sostiene que el proyecto educativo de un país requiere de un modelo sustentado en una pedagogía que yuxtaponga memoria, inteligencia y contexto. Una educación primaria como base sólida en la construcción de la memoria y el hábito de lectura, una educación secundaria con rigor intelectual y criticidad y una educación superior contextualizada en la realidad para comprenderla y transformarla. Esta educación deberá apuntar y apostar a la calidad, en donde el docente será el factor determinante, y todos los demás factores influyentes deberán estar alineados. Ante la pregunta ¿qué es calidad?, responde: sencillamente, un estándar democrático que implica aprender, comprender y aplicar ciertos conocimientos para que el ser humano y su entorno sea cada vez mejor; esto supondrá preguntarse ¿qué se enseña? (contenidos), ¿cómo se enseña? (métodos), ¿con qué se enseña? (recursos) y ¿bajo qué condiciones se enseña? (ambiente). Se educa para la vida, para lograr una sociedad mejor, para un futuro más humano y próspero, así como, para erradicar las brechas sociales.

El diseñar políticas educativas que impacten en lo pedagógico, en lo didáctico o curricular puede ser una tarea compleja, pero plausible en cualquier sistema escolar; sin dejar reconocer que el tejido o capital social de una nación se configura históricamente con la yuxtaposición de otras políticas y circunstancias sociales, culturales y económicas; lo anterior constituye la premisa del noveno capítulo: “Educación y capital —tejido— social”.

No existe un debate en torno a los límites, alcances y calidad de los sistemas educativos públicos y privados; por lo que resulta importante reconocer la amplitud y las particularidades que representa este escenario de análisis en el momento de emitir juicios de valor.

En el capítulo décimo “Formas y fondos de la educación”, el autor reconoce la experiencia de haber establecido contacto con algunas escuelas públicas a través de diversos proyectos de apoyo, asistencia técnica, cooperación e investigación, aportándole elementos para dilucidar algunos horizontes “mínimos” de calidad relacionados con el ambiente escolar, la dignificación y profesionalización de la docencia y el tiempo pleno escolar.

Sostiene que las reformas educativas en Latinoamérica, después de una década, no han logrado acortar la brecha de pobreza y exclusión; por el contrario, a pesar de los millones de dólares invertidos, las condiciones de desarrollo humano han tendido a empeorarse. Posiblemente, una de las razones más influyentes de esta tesis es que la educación ha estado desvinculada del proyecto de “persona” y de “país”; no se educa, no se enseña ni se aprende, con base en una visión de nación, sino en función de proyectos gubernamentales fractales y muy limitados que inician y concluyen con cada gestión de Gobierno, como búsqueda de un símbolo visible más centrado en lo electoral que en lo educativo. Durante la década de los noventa, nadie dudó de que la educación fuera punto de partida para lograr un verdadero desarrollo sostenible; en la siguiente década aún no se observan avances significativos que permitan abatir la pobreza y la violencia.

El reto de cualquier reforma educativa será recuperar los escenarios pedagógicos perdidos que han sido sustituidos por la rutina de enseñar de modo mecánico; se requiere una nueva generación de docentes, asesores, supervisores, directores o jefes con capacidad científica-pedagógica, comprometidos con la formación de la con-

ciencia y de la ciudadanía, sostiene el autor en capítulo décimo primero “Nuestra cultura educativa (El Salvador, en primera persona)”. En este apartado analiza dos propuestas educativas de los Planes de Gobierno del FMLN y de ARENA en el Salvador y señala que en ninguno de ellos se plantean retos en materia de costoefectividad de las medidas posibles a implementar, ni de la tasa de retorno esperada e impacto de las políticas, o de los programas o proyectos en el sector productivo del país, mucho menos establecen alguna pauta concreta como para incrementar el financiamiento educativo estancado en el 3% del PIB. En ambos proyectos el sistema educativo sigue siendo una pieza más de la arquitectura social de los planes de Gobierno al no existir un modelo de país sustentado en la educación y en el conocimiento.

En el capítulo décimo segundo: Política educativa e inversión (caso El Salvador) se presenta el caso de El Salvador como un fenómeno peculiar de reforma educativa, en donde se conjugan los ejes de inversión y cambios en la calidad, cobertura y modernización institucional. Se indica que en términos generales el comportamiento económico del país ha tenido mucho que ver con la capacidad de inversión en lo social. Entre los factores que explican este mejoramiento se encuentran la estabilidad política lograda con los Acuerdos de Paz; la elevación del consumo como soporte financiero que facilitó la disponibilidad de divisas para financiarlo; y las reformas económicas que aumentaron la oferta importada de bienes, la apertura comercial y los nuevos instrumentos financieros. No obstante, la evolución del PIB per cápita todavía no ha alcanzado los niveles que se tenían a mediados de los sesenta y los desplomes de los setenta y ochenta han retardado la recuperación. El ahorro y la inversión comenzaron su proceso de recuperación, lento y ascendente, a inicios de los noventa, gracias a las remesas familiares; el déficit fiscal con el respaldo de donaciones oficiales se ha mantenido estable, permitiendo un flujo manejable en las cuentas fiscales y externas.

En El Salvador, a partir de los noventa, los gastos en educación se han enfocado no sólo para aumentar la cobertura, sino también para mejorar la calidad y disminuir las ineficiencias; la relación porcentual del presupuesto de educación ha variado en los últimos años en un proceso ascendente; en la actualidad representa alrededor de un 3% del PIB, pero la mayor parte del presupuesto se destina para pagar salarios y prestaciones.

En el capítulo décimo tercero, referido al “Estudio organizacional de los “flujos” en sistemas educativos (caso República Dominicana”, se presenta la síntesis de los resultados de una investigación de tipo cualitativo que analiza la arquitectura organizacional educativa en República Dominicana; el estudio está focalizado en tres dimensiones: *a)* los actores —cargos— del sistema; *b)* los flujos de información; y *c)* los flujos de recursos —ascendentes, descendentes, pedagógicos y administrativos—. El análisis del Sistema Educativo de República Dominicana presenta cuatro escenarios: la Escuela, núcleo del sistema educativo, la cual demanda una diversidad de recursos administrativos y pedagógicos para su funcionamiento; las Direcciones Distritales, es la estructura más cercana a la escuela para su acompañamiento que interviene canalizando las demandas y ofertas de la escuela; las Direcciones Regionales, las cuales representan política y técnicamente al Ministerio de Educación y jerárquicamente articulan la política educativa entre el Ministerio de Educación y las Direcciones Distritales y las escuelas; y el Ministerio de Educación, el cual aglutina a las diversas Direcciones Nacionales, tanto a nivel administrativo —Servicios Generales y Recursos Humanos— como a nivel pedagógico —currículum, evaluación, etc.—.

Es importante destacar que el aspecto metodológico se centra en dos elementos: *a)* a nivel ascendente —de la escuela al Ministerio— la base metodológica es el “oficio”; *b)* A nivel descendente —del Ministerio a la escuela— la base metodológica es el criterio “técnico-político” de poder resolver la solicitud.

En el capítulo décimo cuarto, denominado “Evaluación de políticas públicas educativas” se indica que, con relación a las políticas educativas de carácter público, más allá de la tasa de retorno y del costo beneficio, se pueden tomar en cuentas tres aspectos fundamentales: 1) desempeño y control; 2) Calidad; y 3) dimensiones del desempeño —como marco de la eficiencia, eficacia y economía—.

La dimensión de la evaluación, ligada a una visión democrática, implica la transparencia, rendición de cuentas o *accountability*, en donde los responsables de la gestión informan a la ciudadanía (con datos), y ésta podrá evaluar —como beneficiaria— y sobre la base de lo tangible. La evaluación de las políticas educativas debe ser una prioridad de cara a garantizar la eficacia de las mismas; no basta con el cierre de una gestión gubernamental y una memoria de labores para finalizar un proyecto sin una mirada crítica y objetiva de un proceso de evaluación.

La temática en torno a la que gira el capítulo décimo quinto, titulado “ONG, educación y gestión pública (caso El Salvador)” resalta el papel preponderante que han jugado las ONG dedicadas al quehacer educativo en El Salvador, como valor agregado al diseño, ejecución y/o apoyo a políticas y programas de la Reforma Educativa en Marcha 1995-2005 y del Plan Nacional de Educación 2021.

En la Reforma Educativa en Marcha 1995-2005 las ONG intervinieron en los cuatro ejes de cobertura, calidad, modernización y valores; en este contexto, vale la pena destacar los cambios sustantivos en la modernización administrativa del Ministerio de Educación (MINED) junto a la promulgación de la Leyes de Integración Financiera y de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (AFI y LACAP) y la descentralización a través del programa EDUCO, en donde las ONG con mayor eficiencia y versatilidad, ayudaron al MINED —bajo modelos de asocio u *outsourcing*— a ejecutar diversos programas e iniciativas de manera ágil (capacitaciones y

actualizaciones de maestros, diseños de libros de texto, entrega de materiales educativos, alfabetización, reconstrucción de escuelas, etc.). Destaca el rol de las ONG en el marco de los terremotos de enero y febrero de 2001, las cuales ayudaron a mantener en gran medida el sistema educativo con diversos apoyos técnicos, financieros y reconstrucción. Con el Plan Nacional de Educación 2021 surgieron con fuerza los modelos de implementadoras para el programa EDUCAME, mientras otras iniciativas de apoyo y cooperación intervinieron en los diversos niveles educativos.

¿Qué es ideología?, constituye la pregunta clave que guía la primera parte del capítulo décimo sexto “Ideología, desideologización y educación (caso Venezuela)”. El autor se aproxima a dicho concepto a partir de cinco visiones: 1) Histórico-política; 2) Filosófica; 3) Aporías, Tesis *et Quaestiones Disputatae*; 4) perspectiva educativa; y 5) el caso Venezolano.

Es este último, que ocupa la atención del trabajo, el Currículo Nacional Bolivariano orienta prioritariamente a los actores del mundo educativo, plantea los fundamentos filosóficos, epistemológicos, sociológicos y educativos que deben guiar al docente y su enseñanza.

Los postulados filosóficos plantean una ruptura con “lo que es colonial”, el pensamiento de lo que “es original” y la construcción político-histórica de ciudadanos libres de América.

El autor señala: “La Constitución de 1999 le confiere a la Educación una importancia relevante. Define la educación como un derecho humano y un deber social fundamental. Es democrática, gratuita y obligatoria. Su artículo 102 recuerda que la educación es un servicio público que se ejerce en una sociedad democrática consciente y solidaria en los procesos de transformación social, consustanciados con los valores de la identidad nacional y con una visión latinoamericana y universal. El artículo 107 recuerda que es de obligatorio

cumplimiento en las instituciones públicas y privadas, hasta el ciclo diversificado, la enseñanza de la lengua castellana, la historia y la geografía de Venezuela, así como los principios del ideario bolivariano” (P. 158).

Por otra parte, La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano de la OEA, considera que la ley confiere a los órganos del Estado un margen de control muy grande en relación con la aplicación de principios y valores que deben orientar la educación. Finalmente, el autor externa su preocupación en torno al sistema educativo venezolano a través de las siguientes interrogantes: ¿Moldea el Gobierno Chávez el sistema educativo con intención de condicionar o adoctrinar a los alumnos? ¿Convergen las reformas educativas hacia esta única meta?

Los capítulos revisados pretenden mostrar un mosaico de las problemáticas planteadas en torno a las políticas educativas, en distintos órdenes y niveles de la realidad, sensibilizando al lector en el sentido de volver la mirada a la educación como un elemento clave que apoye para la transformación de las condiciones de desigualdad social, política y económica de la Región. Se requieren de reconstruir las utopías para las sociedades de bienestar, en las que el trabajo constante y dedicado de todos los ciudadanos constituya un imperativo ineludible.

*Dra. Concepción Barrón Tirado
Coordinadora del Posgrado en Pedagogía
Facultad de Filosofía y Letras
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)*

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo I

Taxonomía de las políticas educativas en Centroamérica: aproximación conceptual y gestión

Poco se ha escrito y mucho se ha hablado sobre el tema de las políticas educativas en Centroamérica; pero lo que sí ha desbordado muchos escritorios es el tópico de las “reformas”¹ y “transformaciones” educativas, cuya característica más importante ha sido la implementación de modelos descendentes y fragmentados que pautan con múltiples modelos de gestión.

El informe de PREAL con el sugestivo título “Mañana es Tarde”, en donde una vez más se advierte que las circunstancias educativas de Centroamérica están en la antípoda de la realidad necesaria para ingresar en el devenir posindustrial del desarrollo y de la competitividad; las diversas tasas e indicadores educativos: repitencia, matrícula, deserción, costo-efectividad, analfabetismo, porcentaje de inversión del PIB, etc., presentan los mismos datos preocupantes.

1 Nota: Ver por ejemplo: AaVv; Perspectivas sobre la Reforma Educativa, América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas; BID-USAID-HIID; 2000. o bien: Graham-Grindle-Lora-Seddon (BID); “Reformar es Posible, Estrategias de política para la Reforma institucional en América Latina”; Latinamerican Reserch Network-BID; Washington 1999.

Como afirma el sociólogo Sergio Vilar: “La sociedad en que vivimos, especialmente sus centros de enseñanza, se encuentran anclados en una vieja racionalidad: la que dimana de la lógica aristotélica, la de las divisiones metodológicas cartesianas y la del determinismo newtoniano... más que una reforma de la enseñanza, es necesaria una revolución del pensamiento, en la elaboración de nuestras construcciones mentales y en su representación. En pos de esas finalidades, la conjunción de las nuevas tecnologías con métodos transdisciplinarios es la que puede ofrecer una inteligencia estratégica y a la vez estrategias inteligentes...”²

Daniel Filmus, director de FLACSO en Argentina, en su artículo “Educación y desigualdad en América Latina en los noventa: ¿una nueva década perdida?”, señala que la educación llegó a ocupar un importante lugar en las agendas de los diversos Gobiernos del continente, pero cuestiona severamente la efectividad de las políticas educativas, dado que los niveles de desigualdad social y la brecha entre riqueza y pobreza en la región latinoamericana se han incrementado.³

“Mañana es tarde”...; y si todavía diez años después de “La quinta Disciplina”, de Peter Senge, la escuela no se ha transformado en una “organización que aprende”, se seguirá produciendo una jerarquía basada en el éxito y el fracaso de los estudiantes (Bernstein), lo que se traduce en una escuela que justifica desigualdades y la individualización del fracaso, con apariencia constructiva, pero realmente anquilosada en el autoritarismo pseudointelectual, lo que es igual a políticas educativas ausentes o ineficientes.

2 Cfr. VILAR, Sergio; *La Nueva racionalidad*; Barcelona, 1988

3 Cfr. FLACSO; *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe, 1998* “2”; Tomado de Daniel Filmus: “Educación y Desigualdad en América Latina en los noventa: ¿una nueva década perdida?” Pág.149.

El intelectual mexicano Luis Aguilar Villanueva⁴ recopiló las grandes ideas de los teóricos políticos estadounidenses contemporáneos, editando cuatro volúmenes sobre las “Políticas Públicas”; uno de los aportes críticos más interesantes es el juicio a cerca de los politólogos; Aguilar señala que la ciencia política se ha dedicado al estudio del sistema político en dos enfoques reductivos: historicismo y patologías sistémicas, descuidando la agenda del diseño y el estudio de políticas públicas. En el particular caso que se trata en esta reflexión, los pocos politólogos que existen han dedicado su reflexión a los asuntos partidocráticos e ideológicos, cayendo en la misma trampa señalada por Aguilar Villanueva.

Pero ¿Son los politólogos o expertos en políticas educativas los que elaboran —o por lo menos colaboran— en el diseño de las políticas educativas?. Podríamos atrevernos a responder con un rotundo no.

Por lo general en Latinoamérica los politólogos son los críticos vanguardistas, y no los llamados a asesorar en materia política; es factible, que la cleptocracia no permita muchos espacios para el razonamiento, por lo que la ciencia política se traduce en la praxis como “politiquería” o “electorerismo”.

En la tradición politológica de Estados Unidos, durante más de cinco décadas, los grandes teóricos norteamericanos contemporáneos T.J. Lowi, G.T. Allison, Ch.E. Lindblom, R. Goodin, J. Forester, A. Meltsner, D. Torgerson, H. Lasswell, Ch. Elder, R. Cobb, B. Nelson, G. Majone, M. Moore, D. Van Meter, F.F. Rabinovitz, P. Sabatier, R.P. Stoker L.J. O’Toole Jr., maestros de ciencias políticas de prestigiosas universidades (Harvard, Yale, Stanford, etc.) han discutido, debatido y escrito centenares de volúmenes a cerca de las

4 Cfr. AGUILAR Villanueva, Luis; *La Hechura de las Políticas*; Tomo II; Ed. Porrúa; México 1996.

“hechuras de las políticas públicas” (policy-making), llegando a dos grandes conclusiones definitivas: una teórica y otra descriptiva; pero en ambos casos la legitimidad experiencial del proceso de elaborar políticas públicas les ha llevado a un primer consenso: el hacer políticas implica hacer decisiones (decision-making), y este hacer supone construir un “curso de acción con sentido que involucra a los que legítimamente están inmiscuidos o afectados”, a tal grado que es necesario proponer perspicazmente la fórmula “policies versus decisions”; en efecto, las políticas no son solo decisiones, sino que llevan implícitas acciones colectivas, consultas, comunicaciones, etc. para derrotar la oposición y para que la política, finalmente, sirva de instrumento para todos en la sociedad democrática, plural y heterogénea; la tesis subyacente supera las tradicionales formas reactivas, las intuiciones, el empirismo y lo fortuito, y hasta las tareas de elaborar decisiones, ya que la verdadera política pública supone la deliberación en el diseño y el seguimiento en su devenir (Giandomenico Majone, 1978).⁵

En Latinoamérica, y particularmente en Centroamérica las “políticas educativas” no son políticas de Estado o nacionales, más bien son políticas de Gobierno o de partidos, sometidas a la alternancia y a los vaivenes personales de actores, lo que fragmenta la gestión educativa e impide lograr cristalizar un proyecto de largo plazo que supere un quinquenio; en términos generales, cada Gobierno o cada ministro se interesa en dejar una gestión visible de su período, y esto implica el romper o desechar lo que inició su antecesor, más si es de un partido opositor.

5 Cfr. *Ibíd.*

1. Políticas educativas: acercamiento conceptual

En los países más desarrollados, las políticas educativas juegan un rol de vital importancia de cara a la pertinencia, eficiencia y eficacia de las gestiones que inciden en el aula. Desde esta perspectiva, particularmente en Estados Unidos nos encontramos con suficientes indicios de esta aseveración; en este sentido encontramos en la Web una considerable cantidad de sitios relacionados con: *a)* Education Policy Analysis Archive; *b)* Center on Education Policy; *c)* Education Policy Program (degree's),⁶ entre otros sitios.

A juicio del catedrático de Harvard, Gary Orfield, la política educativa orientada hacia la resolución de problemas concretos es de sustancial importancia para lograr avances significativos en educación.⁷

Pero la pregunta fundamental de este apartado es: ¿Qué es una política educativa?

Más allá de las tipologías clásicas y posmodernas de las formas de poder, del poder mismo y del fin de la política como tal, es necesario contratar con la relación oferta política versus demanda social; en efecto, la política y lo social coinciden, desde las teorías de Hobbes hasta nuestros días; la articulación de esta relación oscila en tres importantes ámbitos de la ciudad—Cive—: poder, libertad y ética;⁸ obviamente damos por supuesto que lo educativo es un componente social, aspecto que está inevita-

6 Ver, por ejemplo: <http://www.gwu.edu/~edpol/> ; <http://www.ctredpol.org/>; <http://www.educationpolicy.org/>

7 Cfr. Orfield en: AaVv; Perspectiva sobre la Reforma Educativa, América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas; BID-USAID-HIID; 2000, pág. 81.

8 Cfr. BOBBIO-MATEUCCI-PASQUINO; Diccionario de Política; Ed. Siglo XXI; México, 1995; pág. 1223.

blemente vertebrado a ciertas visiones ideológicas y/o economicistas, bien sean de corte liberal —o neoliberal o social— es decir socialista—; pero al margen de las concepciones ideológicas, inclusive también, al margen de las visiones antropológicas de cada una de ellas, la reflexión debe centrarse en las “políticas” educativas como tal, es decir en ideas, reflexiones, estratégicas “que hagan posible lo necesario”⁹ para la educación.

No se puede soslayar el sentimiento hipereconomicista que últimamente ha embargado a los Estados Nacionales con el fenómeno global, lo cual en cierta medida ha generado cierto desprecio por las concepciones políticas; pero ante la globalización debemos tomar en cuenta las palabras del pensador Manuel Castells: “La globalización, nadie sabe cómo ha sido... No hay otro remedio que navegar en las encrespadas aguas globales... sabemos que podemos contar poco con Estados nacionales obsoletos y defensivamente agrupados en carteles poco operativos, que los sindicatos de la era industrial bastante tienen con sobrevivir y que las empresas viven al día, pendientes del parte meteorológico de los mercados financieros. Por eso es esencial, para esa navegación ineludible y potencialmente creadora, contar con una brújula y un ancla. La brújula: educación, información, conocimiento, tanto a nivel individual como colectivo. El ancla: nuestras identidades. Saber quiénes somos y de dónde venimos para no perdernos a dónde vamos”¹⁰.

Efectivamente, si la educación es la brújula de la globalización, con mayor razón habría que reflexionar sobre la orientación política del

9 Nota: La expresión del expresidente de Uruguay, Alberto Lacalle, es: “Políticas es el arte de hacer posible lo necesario”.

10 Cfr. Bello de Arellano, María E.; “La Educación en Iberoamérica, a través de las Declaraciones de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y de las Conferencias Iberoamericanas de Educación”; Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Madrid, 1998. Pág. 50.

tipo de educación deseada; es decir, una educación de calidad, pertinente, eficiente y competitiva, que posibilite la inserción de los países en el fenómeno global.

Volviendo a la pregunta inicial es necesario definir qué es una política educativa, y para ello intentemos aclarar algunas acepciones:

- Es el ejercicio del poder para lograr los efectos deseados en el sector educativo nacional.
- Es el arte de hacer posible lo necesario para el sector educativo.
- Es la gestión de decisiones, planes y acciones para afectar positivamente al sector educativo.
- Es el instrumento integral y estratégico que permite establecer metas en el tiempo para intervenir en el sector educativo.
- Permite cómo realizar lo decidido en materia educativa.
- Es un proceso, el curso de acción deliberadamente diseñado y efectivamente seguido, para implementar leyes, reglamentos y programas considerados en su conjunto estratégicos y beneficiosos para el sector educativo.
- Es el resultado de un diseño colectivo intencional de hechos reales que inciden en el sector educativo.
- Es el curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés educativo.
- Es un acuerdo deseable para prevenir y solucionar problemas conflictivos entre la demanda educativa y la posible oferta educativa.

Tal como se puede apreciar, encontramos múltiples elementos de vital importancia en estas definiciones: poder; lo necesario; decisiones, planes y acciones; curso de acción; proceso; diseño colectivo; curso intencional de acciones; acuerdos deseables; etc. Pero estos resultados no agotan la pregunta inicial, siendo necesario fatigar, aún más, otros elementos; nos referimos a los sectores o actores con interés vertido en la educación (stakeholders), tema de suyo

complejo, dado que casi toda la sociedad de una Nación está afectada por la política educativa; pero a pesar de ello, vale la pena anotar algunos actores clave afectados o involucrados directamente en las políticas educativas: 1) los alumnos; 2) padres y madres de familia; 3) universidades; 4) las ONG; 5) docentes y gremiales; 6) personal técnico y administrativo de la educación; 7) investigadores; 8) proveedores; 9) niveles educativos; 10) sector privado de la educación; 11) empleadores; 12) organismos y agencias internacionales; 13) autoridades de los ministerios.

Pero además de los actores, existen otros elementos importantes endógenos del sistema educativo, y más objetivos, que es necesario anotar: 1) currículum y visión de país; 2) libros de texto; 3) formación docente y actualización; 4) estándares de calidad de la educación; 5) evaluación de la calidad; 6) tecnologías; 7) visión pedagógica; 8) enfoque psicoevolutivo; 9) recursos didácticos; 10) infraestructura; 11) administración escolar; 12) tasas e indicadores estadísticos; 13) niveles educativos; y 14) presupuesto asignado a la educación, entre otros.

A este mar de actores y de factores intrínsecos responden de una u otra manera las políticas educativas, cruzando sus variables o con afección directa; lo cierto es que ineludiblemente la política educativa es compleja, y también es cierto que existe un considerable consenso de la importancia de estos temas en la sociedad.¹¹

El teórico mexicano Carlos Muñoz Izquierdo en su ensayo “Hacia una redefinición del papel de la educación en el cambio social”,¹² da razones de las diez formas erradas de articular políticas edu-

11 Cfr. Orfield, Gary; Op. Cit. Pág. 83.

12 Cfr. Muñoz Izquierdo, Carlos; “La Contribución de la Educación al Cambio Social; Ed. Gernika”; México, 1994; pág. 269-ss.

cativas que generaron falsas expectativas de cara al desarrollo y al cambio social.¹³

El primer modelo (años cincuenta) sostenía que la expansión del sistema educativo iba a permitir lograr una mejor distribución de oportunidades educativas, lo que a su vez iba a incrementar una fuerza de trabajo superior más productiva y preparada; este sistema de “justicia social” no funcionó.

El segundo modelo (años sesenta) retoma la experiencia del anterior e introduce el dinámico y plural factor sociológico, es decir el análisis de clase, descubriendo que la expansión escolar no es análoga a la distribución equitativa de oportunidades, dado que existe una serie de aspectos intervinientes: económicos (costos de oportunidad y calidad de recursos); déficit cultural (lenguaje y conceptos); factores sociológicos (estabilidad familiar y valores); factores fisiológicos (genética, nutrición, etc.); factores psiquicoevolutivos (estimulación temprana y modelos).

El tercer modelo está asociado al fracaso anterior el cual afectó, efectivamente, las características de las fuerzas laborales de los países, generando un nuevo tipo de analfabetismo “funcional”; es decir, la expansión escolar no sólo no amplió las oportunidades, sino que tampoco modificó las características de la fuerza laboral debido a dos causas: *a)* alta deserción escolar; y *b)* bajo rendimiento académico.

El cuarto modelo agudizó las crisis anteriores, enfatizando los procesos sociales de clase; los sectores populares se enfrentaron con su escasa educación al “desempleo”; la clase media adquirió una educación mayor accediendo a ocupaciones que técnicamente re-

13 Nota: Este tema también es tratado con profundidad por Miguel Siguan en “Educación y Sociedad”; Ed. CEAC; Barcelona 1982; Cap. 2.

quieren una menor escolaridad, “subempleo”; y la clase alta tuvo la oportunidad de aprovecharse de lo anterior “concentrando más ingresos”; de esto se deduce que la modificación de las características de trabajo no disminuyó la cuasirrenta de las élites ni aumentó la productividad de los sectores populares.

El quinto modelo fue una respuesta inmediateista estatal: el desarrollo económico puede integrar y utilizar adecuadamente los conocimientos y habilidades generados por los sistemas educativos; no obstante, este modelo se fue inclinando al crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones de productos suntuarios, y tampoco consideró el surgimiento de tecnologías sustitutivas.

El sexto modelo, de igual modo contingente, descubre que detrás del modelo de desarrollo operan causas más profundas asociadas a la estratificación social, que regula las decisiones políticas y económicas; efectivamente, se descubrió la asimetría del poder, de la riqueza y de la educación, generando verdaderos monopolios encubiertos, lo que además lleva implícito que los modelos antes planteados tienen muy poco que ver con las necesidades reales del país y mucho con los pequeños grupos que manejan el aparato productivo.

El modelo siete encarna una crisis y una pregunta fundamental: ¿Por qué dependen los problemas educativos de la estratificación social?, la respuesta se deriva a que el mecanismo permite asegurar la supervivencia del propio mecanismo.

El modelo ocho plantea tres hipótesis posibles para resolver el nudo gordiano: *a)* concientización social; *b)* reformismo populista; y *c)* modificación de las relaciones de producción; pero las tres tesis rayan el límite de la utopía y a pesar de que han existido corrientes pedagógicas que han impulsado alguna de estas teorías, los resultados no han sido fructíferos.

El modelo nueve asume efectos y condiciones estructurales sobre la viabilidad de las tres tesis anteriores; sobre la concientización existen reemplazos cuasinaturales y condicionamientos estructurales; sobre el reformismo, existe una imposibilidad natural de distribución equitativa; y sobre los cambios de relaciones existe una inviabilidad histórico-geográfica.

El modelo diez, llamado “camino reconstruccionista”, intenta conjugar lo más válido de las tesis anteriores y articularlo con un cambio de valores bajo una estrategia eficiente; es decir, nuevos valores más cambios en las relaciones de producción es igual a sociedad más justa; esto se podría desarrollar siguiendo los siguientes pasos: *a)* preparar recursos para el cambio; *b)* apoyo al cambio; y *c)* consolidación del cambio; todo el proceso necesitaría un fuerte compromiso del poder y de las élites. Pero para lograr este décimo modelo se necesita rediseñar el modelo de desarrollo del país consignando verdaderos espacios de participación para el sector productivo formal y para el informal; sea para fusión, diversificación o paralelismo, lo importante es que el punto de partida sea equitativo. Esto obliga a que el papel de la educación asista también a un reconstruccionismo, sin caer en los extremos “academicistas” y “desarrollistas”.

Intentando hacer una interpretación de las ideas sobre política educativa de Gary Orfield, la riqueza de las políticas educativas de Estados Unidos está asociada a dos importantes factores, generalmente ausentes en Centroamérica: por un lado, el gran acervo de datos existentes sobre tendencias y resultados educativos (ver, www.census.gov o www.ccsso.org); y por otro lado, la tradición de las diversas opiniones, debates y discrepancias estatales y locales sobre los temas educativos. Esto ha generado en la segunda mitad del siglo XX dos etapas básicas en la política educativa estadounidense: la lucha por el acceso y la equidad que predominó entre 1960 y 1980 (*Equality of Educational Opportunity*), y el enfoque basado en la competencia y el establecimiento de estándares de los años 1980 y 1990.

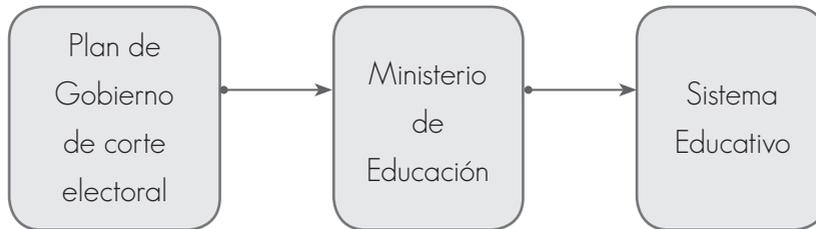
De todos estos antecedentes, e intentando acorralar una definición de política educativa, podemos concluir lo siguiente:

- a) La política educativa posee múltiples y complejos interlocutores.
- b) Es necesario definir puntos de partida (realidad actual, diagnósticos y consulta) y puntos de llegada (visión de futuro, metas).
- c) Es importante mantener una tensión comparativa de referentes, detrás, en medio y delante de la nación.
- d) Es indispensable debatir y discutir sobre los temas educativos.
- e) No puede existir una política educativa sin datos, sin información pertinente y ágil.
- f) La política educativa debe trascender los intereses ideológicos, partidistas y economicistas.
- g) La política educativa emerge de una concepción de poder, pero de un poder consultado, consensuado y con disensos administrados.
- h) Es fundamental diseñar la política educativa junto a los principales actores, con interés vertido en la educación.

2. Posibles modelos de políticas educativas

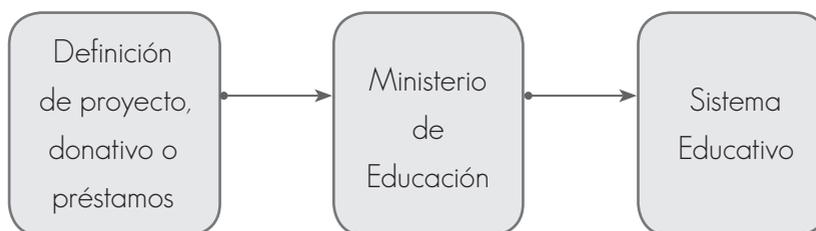
En este apartado, simplemente, se pretende reflejar los modelos “hipotéticos” de hechuras y gestión de las políticas educativas; posiblemente el mejor modo de expresarlo sea a través de diagramas o mapas de componentes y/o elementos. A nuestro juicio podrían existir 7 modelos, a saber, de los cuales, cuatro son propiamente descendentes, y uno que posiblemente sea el ideal: 1) Gobierno; 2) Organismos Internacionales; 3) Paquete Social; 4) Partidocrático —o ideológico—; 5) Subjetivo; 6) Modelo reactivo; y 7) Integral (modelo ideal).

MODELO DE GOBIERNO



El modelo de Plan de Gobierno, generalmente parte de una propuesta electoral, y por ende carece del consenso deseado, ya que al menos existe un contrincante en desacuerdo político; además, este modelo es elaborado desde el escritorio y con poca consulta, lo que hace perder la validez y la confiabilidad del mismo.

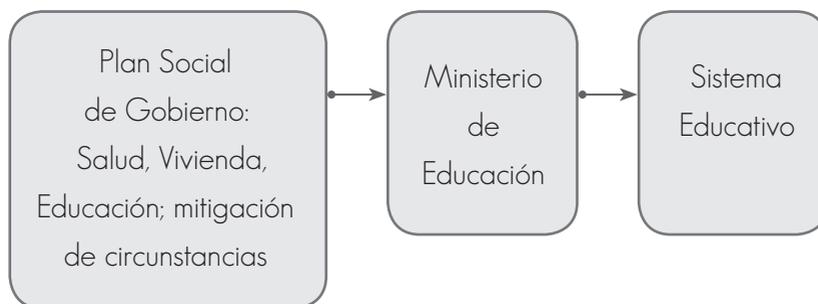
MODELO DE ORGANISMO INTERNACIONAL



Los modelos de organismo internacional, que particularmente se dieron en la década de los 90, estaban asociados a sendos créditos o donativos para el sector educación; en este contexto, los documentos de préstamos, marcos lógicos, PAD y otros referentes, se elabo-

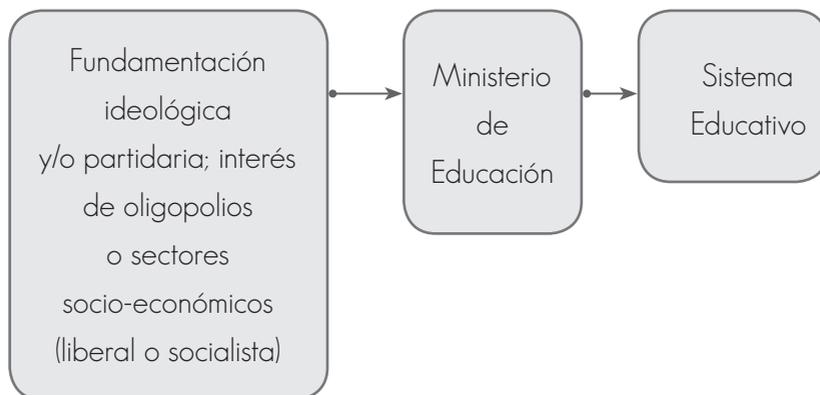
raban a partir de visitas de misiones específicas, y en cierta medida, a espaldas de la realidad educativa nacional, o con un conocimiento superficial; los documentos de crédito o donación, frecuentemente se imponían como los referentes de las políticas educativas nacionales, desplazando las iniciativas locales por el peso financiero.

MODELO DE PAQUETE SOCIAL



En el modelo de paquete social, la educación es un factor más en el pull de acciones para mitigar circunstancias vinculadas a pobreza, marginación o desastres naturales; generalmente, este es un modelo cortoplacista que diluye lo educativo en una macroestrategia, que al final termina disgregándose u opacándose por otros factores económicos; este modelo, como se verá, es similar al reactivo.

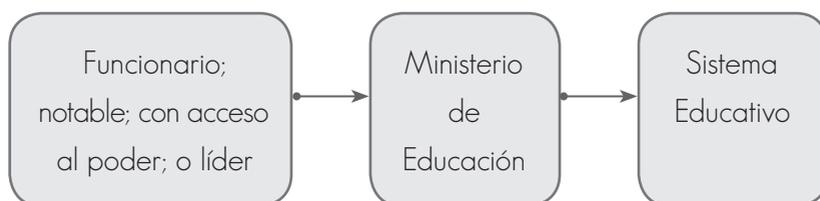
MODELO PARTIDOCRÁTICO O IDEOLÓGICO



Este modelo, muy similar al de Gobierno, tiene su fundamentación en un corpus ideológico o partidario; es el partido el que inspira la gestión educativa para ejercer determinados beneficios para grupos sociales populistas o élites.

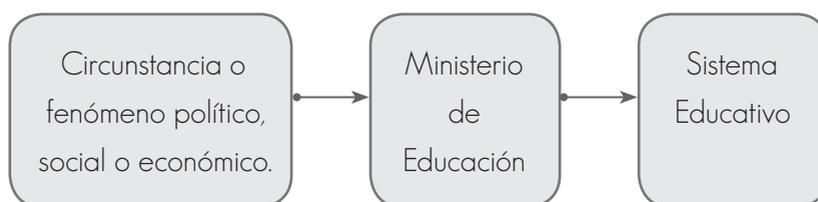
También, en cierta medida, los intereses partidocráticos pueden beneficiar a uno u otro sector (público o privado, rural o urbano), o bien a uno u otro nivel (básica, técnica, media o superior). Asimismo, los intereses partidarios están vinculados a alianzas con otros grupos afines de derecha e izquierda, lo que supone un mayor nivel de fragmentación en las respuestas de políticas.

MODELO SUBJETIVO



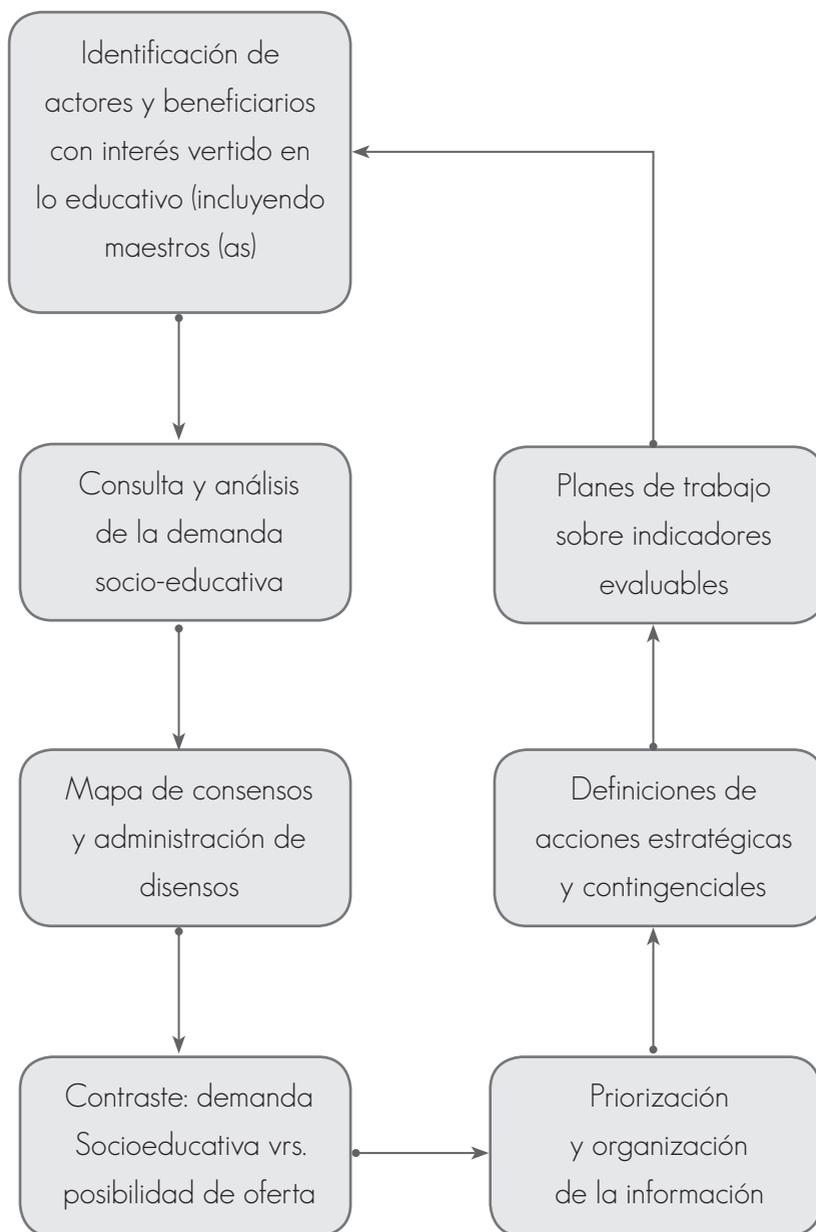
La tradición política latinoamericana y centroamericana está fundamentada en los modelos de “caudillos” y “notables”; los fenómenos presidencialistas y otros asociados a figuras o actores poseen gran peso en la gestión política; más allá de las manifestaciones “clientelares”, de “compadrazgo” o de “amiguismo”, el protagonismo político es un factor aún latente en los Gobiernos de la región. En este contexto no es de extrañar la existencia de modelos subjetivistas en el diseño y gestión de políticas educativas, sustentado en “intuiciones”, “ocurrencias” o “caprichos” de líderes o políticos que están dirigiendo las carteras educativas del Estado.

MODELO REACTIVO



Dada la vulnerabilidad y la “juventud” de los Estados nacionales centroamericanos, es comprensible que determinados fenómenos políticos, sociales, económicos y hasta naturales, trastocan el mapa gubernamental y generen “reacciones” en las expresiones políticas. Presiones sindicales, huelgas, terremotos, inundaciones, inestabilidad macroeconómica, devaluaciones de la moneda, y sobre todo cambios de funcionarios, entre otros aspectos, hacen que las políticas educativas sean rapsódicas y vertiginosas, estableciendo así nuevos escenarios, nuevos actores y nuevas prioridades, y sobre todo definiendo pautas a corto plazo e inmediatas.

MODELO INTEGRAL



Tal como se puede apreciar en el diagrama, el modelo integral de políticas educativas no solo es más complejo, sino que además está representado en un ciclo, cuyo punto de partida son los beneficiarios del sistema educativo (alumnos, padres y madres), los actores (docentes, universidades, técnicos y directores) y quienes tienen interés vertido en la cosa educativa (fundaciones, investigadores, empleadores); pero además de poseer estas dos características se devela un proceso lógico que hace válida y confiable a la política educativa, y que su culmen consiste en regresar directamente a los beneficiarios, actores e instancias con interés vertido, el producto de la política, sus acciones y estratégicas.

En este sentido, estamos ante un modelo “no descendente”, de proceso integral, con un devenir de producción de política sustentado en la realidad, en las necesidades, en los problemas y sobre todo en el contraste de priorizar la oferta posible frente a la demanda; como se anotaba anteriormente: “hacer posible lo necesario”.

3. Epílogo

Para concluir este marco teórico vale la pena anotar algunas experiencias contemporáneas de lo que se comprende por políticas educativas; en efecto, la investigación documental arrojó dos datos importantes: *a)* no existe un antecedente preclaro, o al menos no se encontró, que trate el tema a profundidad desde la óptica planteada; y *b)* los hallazgos sobre el tema están muy atomizados, y si bien el concepto de “política educativa” es muy citado y utilizado, la variedad hermenéutica es amplia; en este sentido, se plantean a continuación dos de las fuentes más relevantes encontradas:

Políticas Educativas: ¿MERCADO O ESTADO?, por Inés Aguerondo y Alejandro Morduchowicz:¹⁴ “El avance del proceso de globalización y la quiebra del Estado Benefactor han puesto sobre el tapete el tema de la gerencia de las políticas públicas. Una de las caras que tuvo el Estado Benefactor fue la del Estado Educador. Ahora que el Estado Benefactor está decayendo, ¿debe entenderse también que debe desvanecerse el Estado Educador?”; con esta incisiva afirmación se inicia el ensayo, para que posteriormente se aborde el tema de las políticas educativas frente al nuevo entorno global.

La preocupación de la “calidad” educativa frente a los retos competitivos; pero una calidad integral que asuma los aspectos tangibles e intangibles, es decir una calidad “eficiente”.

Los autores, frente a la vertiginosa lógica del mercado, que se pretende introducir en los sistemas educativos por medio de políticas (voucher, oferta demanda, pago de extra cuotas, etc.) anteponen, análogamente sus objeciones: redistribución negativa, sobrecarga de gastos tributarios (cuotas e impuestos), escuelas funcionando como líneas de producción empresarial; entre otros factores.

Finalmente, los autores concluyen categóricamente: “¿Se puede hablar seriamente, —aun en términos generales— de un “mercado educativo”? No existe, por la naturaleza misma del servicio a prestar, ni la posibilidad de competencia (¿o el Estado va a abrir varias escuelas en el mismo barrio o en las zonas rurales para que los padres puedan elegir?), ni la posibilidad de transparencia informativa (¿O los padres —aun los profesionales— están habilitados para discutir los aspectos técnicos de la educación que les permitan elegir con pertinencia?).

14 Cfr. http://www.observatoriosocial.com.ar/pagina_n9.htm

Una cosa es introducir desde el Estado mecanismos de competencia entre las escuelas, a través de sistemas de incentivos para que se esfuerzen por incorporar y retener matrícula (cosa que sería deseable) y otra cosa muy distinta es mercantilizar el sistema educativo.

¿Un juego de espejos rotos?, La vida escolar cotidiana y las políticas educativas en América Latina; por Dagmar M. L. Zibas.¹⁵ “Este artículo habla de la distancia que ha existido históricamente entre las orientaciones oficiales dirigidas al sistema educativo y la vida escolar cotidiana. Destaca, sin embargo, que cuando las políticas han considerado a los profesores como profesionales capaces de responsabilizarse por un trabajo de calidad, ha habido una gran mejora en el desempeño del docente. Aporta datos que indican que en los años 90 la autonomía escolar recomendada por los organismos internacionales está vinculada a nuevas formas de control y a una visión economicista del gasto en las áreas sociales. Concluye considerando que, si bien los aspectos modernizadores de las nuevas políticas consiguen romper algunos núcleos retrógrados de la cultura escolar, el aspecto economicista de las actuales propuestas introduce otros elementos discriminatorios en la micropolítica de la institución, comprometiendo los objetivos de calidad y equidad”, señala el abstract del artículo.

La autora brasileña plantea, en términos generales la distancia entre lo prescrito de las políticas educativas y la realidad escolar, lo cual supera varios niveles jerárquicos e intervenciones; en este contexto, asocia la apatía y la desmotivación de alumnos y profesores con el desperdicio burocrático de la administración.

Asimismo, la autora plantea que la orientación de las políticas educativas de los 90, a pesar de que se han orientado a la descentraliza-

15 Cfr. <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie15a05.htm>

ción y la autonomía, el nivel de comprensión de estas variables no alcanza a dignificar a la clase docente, factor esencial del proceso educativo; en este contexto señala: “Sin embargo, la autonomía no tiene hoy el mismo significado que tenía hace algunas décadas. En los años 70 y hasta mediados de los 80, la autonomía era reivindicada como una vía para la construcción de una profesión docente de alto nivel, buscándose también establecer una distancia entre el quehacer político-pedagógico de la escuela y el núcleo ideológico reaccionario instalado en el continente por las dictaduras”, a lo que añadimos en un nuevo contexto político: la profesión docente está desvalorizada y necesita una nueva dignificación.

Inclusive Guillermina Tiramonti —*O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação (1997)*—, afirma en su estudio sobre la reforma educativa argentina, que la descentralización de la educación (no sólo en su país sino en general en América Latina) tuvo “un objetivo financiero que consiste en descargar el gasto social en los niveles más bajos del Estado y en la comunidad”.

Más adelante la autora introduce el tema de la responsabilidad de los organismos internacionales, su poder e incidencia en las políticas educativas, que han generado cierta desfiguración bajo el adagio de ensayo y error.

Una síntesis atinada de la autora se podría consignar en el siguiente párrafo conclusivo: “Una vez más, los educadores parecen estar frente a un “juego de espejos rotos”: el discurso oficial y los objetivos declarados de las nuevas políticas acaban por reflejarse sólo de manera imprecisa y deformadora en su experiencia profesional. Por otra parte, las necesidades más generales de los estudiantes y las condiciones de trabajo de los profesores son poco consideradas en una nueva visión reduccionista del proceso enseñanza-aprendizaje”.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis. “La Hechura de las Políticas”; Tomo II; Ed. Porrúa; México 1996.
- Banco Interamericano de Desarrollo. “Progreso económico y social en América Latina”. (BID), 1998-1999.
- Banco Mundial. “Educational Change in Latin America and the Caribbean”. World Bank Human Development Network Latin America and the Caribbean, 1999.
- Bello de Arellano, María E. “La Educación en Iberoamérica, a través de las Declaraciones de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y de las Conferencias Iberoamericanas de Educación”; Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Madrid, 1998.
- Bobbio-Mateucci-Pasaquino. “Diccionario de Política”; Tomo II; Ed. Siglo XXI; México, 1995 7.^a ed.
- Coordinación Educativa y Cultura Centroamericana. “Anuario Centroamericano de estadísticas de educación”. (CECC), 1998.
- Filmus, Daniel. FLACSO “Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe”, 1998 “2”.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura. “Informe mundial sobre la educación”. (UNESCO), 1998 y 2000.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. “Estado Mundial de la Infancia”. (UNICEF), 1999.
- Freire, Paulo. “Política y Educación”; Siglo Veintiuno Editores; México 1997.
- Grahan-Grindle-Lora-Seddon (BID). “Reformar es posible. Estrategias de política para la Reforma institucional en América Latina”; Latinamerican Reserch Network-BID; Washington 1999.
- Lauglo, Jon. Banking on education and the uses of research. A critique of World Bank priorities and strategies for education. *International Journal of Education Development* .Vol. 16 n.º 3.

- Muñoz Izquierdo, Carlos. “La Contribución de la Educación al Cambio Social”; Ed. Gernika; México, 1994.
- Picardo Joao, Oscar. “Lecturas para maestros: teoría y praxis de la educación contemporánea”; Ed. INFORP-UES, San Salvador, 2000.
- Picardo Joao, Oscar. “Espacios y Tiempos de la Educación, Reflexiones sobre cultura educativa para formación docente”; Ed. Servicios Educativos; San Salvador; 2001
- PREAL. “Mañana es Tarde”; San Salvador, 2000.
- Siguan, Miguel. “Educación y Sociedad”; Ed. CEAC; Barcelona 1982.
- UNESCO-OEI. “La ciencia para el siglo XXI: una nueva visión y un marco de acción, Santo Domingo + Budapest”; Ed. UNESCO, 2000.
- Vilar, S. “La Nueva racionalidad”; Barcelona, 1998.

Recursos Web:

- <http://www.educationpolicy.org/>
- <http://www.gwu.edu/~edpol/>
- <http://www.cide.cl/campos/politicas.htm>
- <http://www.ciep.fr/ries/ries22es.htm>
- http://www.observatoriosocial.com.ar/pagina_n9.htm
- <http://www.oei.org.co/oeivirt/rie13a10.htm>
- <http://www.campus-oei.org/oeivirt/rie15a05.htm>
- <http://sesic.sep.gob.mx/ocde/>
- <http://epaa.asu.edu/epaa/>

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo II

Políticas públicas y el modelo de Solow: tasa de retorno y costo eficiencia

Implicaciones de la política: “Las estimaciones de los retornos a la educación son un indicador útil de la productividad de educación y estímulo a las personas a invertir en su propio capital humano. La política pública tiene que prestar atención a esta prueba en el diseño de la elaboración de políticas y de los incentivos que tanto promueve la inversión y garantizar que las familias de bajos ingresos hagan esas inversiones”.

*George Psacharopoulos and
Harry Anthony Patrinos (2004).*

Según la teoría del economista Robert Solow¹⁶ (Premio Nobel 1987), el factor clave para el crecimiento económico es el progreso tecnológico, que determina los salarios reales. El análisis

16 Nota: tres problemas han sido identificados contra la teoría neoclásica de Solow: La magnitud de las diferencias internacionales; la velocidad de la convergencia; y las tasas de retorno (en N. Gregory Mankiw).

de Solow muestra que en los países más desarrollados la “innovación tecnológica” contrarresta los rendimientos decrecientes, logrando más producción, aún con la misma cantidad de capital y trabajo. Solow considera que siendo el incremento de la desigualdad social un efecto colateral del crecimiento económico, es mediante un gran énfasis en la “inversión en capital humano” que puede “contrarrestarse”¹⁷ ese efecto negativo y compatibilizar un rápido incremento de la productividad con cuotas crecientes de equidad. No obstante, debemos acuñar que para lograr la apuesta de Solow necesitamos un sistema educativo de “Calidad”, políticas educativas con “tasa de retorno” y programas educativos “costoeficientes”. A continuación, tres reflexiones sobre estas premisas.

1. Sistema educativo de calidad

¿Qué significa entonces calidad educativa? Para responder utilicemos en sentido figurado un modelo matemático de ecuación. Una ecuación es una igualdad matemática entre dos expresiones algebraicas en la que aparecen datos conocidos e incógnitas e intentamos resolver un problema; ¿Cuál es la incógnita?: Calidad = “X”; ¿Qué variables aparecen en nuestro modelo que suponen garantizar la calidad educativa?: Docentes eficientes y motivados = “De[m]”; Directores con liderazgo = “Dl”; Clima escolar = “Ce”; Financiamiento = “F”; Programas extracurriculares = “Pe”; y digamos que

17 Nota: No estamos señalando que la inversión en educación tiene un impacto directo en el crecimiento, ni cerrando la visión a nuevas hipótesis económicas más contemporáneas; por ejemplo: Mankiw en *Growth of Nations* (Harvard University, 1995) ilustra algunos de los problemas en la econometría del crecimiento, en particular el problema de la simultaneidad.

“De]m” es igual a Adecuación curricular “Ac” más Planificación Didáctica “Pd” más Modelo Pedagógico “Mp”, y sobre esta base aparecen otras variables: “Pd” + “Mp” significa o supone Evaluación integral “Ei”; “Pd” debe integrar Recursos Didácticos y Tecnológicos “Rdt”; Entorno socioeconómico = “Es”, y finalmente Estudiantes = “E” (motivados “m”, alimentados “a” y con familias integradas “f”), de tal manera que nuestra ecuación queda definida en los siguientes términos:

$$X = \frac{[De]m = (Ac + Pd + Mp)] + Dl + Ce + F + Pe}{(Pd + Mp \leftrightarrow Ei) + (Pd \leftrightarrow Rdt) + Es + E (m[a]f)}^{18}$$

Otro modelo puede ser:

¿Qué enseñamos? (pregunta de los contenidos) [De]m + Pe + Ac]

¿Cómo enseñamos? (pregunta pedagógica) [Mp + (Pd + Mp ↔ Ei)]

¿Con qué enseñamos? (pregunta didáctica) [(Pd ↔ Rdt)]

¿Bajo qué condiciones enseñamos? (pregunta del entorno)
[Dl + Ce + F + Es + E (m[a]f)]

$$X = [De]m + Pe + Ac] + [Mp + (Pd + Mp \leftrightarrow Ei)] + [(Pd \leftrightarrow Rdt)] + [Dl + Ce + F + Es + E (m[a]f)]$$

18 ∫ integration; ↔ doble implicación

Preguntas educativas sobre la base del modelo en las cuatro áreas:

Contenidos (currículum)	Metodologías (pedagogía)	Recursos (didáctica)	Condiciones (entorno)
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los docentes son eficientes? • ¿Los docentes están motivados? • ¿Cómo supervisamos y evaluamos lo anterior? • (Indirectamente: ¿Cómo han sido formados los docentes?) • ¿Existen programas extracurriculares, y sus respectivos recursos? • ¿Se trabaja con una adecuación curricular apropiada? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existe y es aplicado un modelo pedagógico? • ¿Existe una planificación didáctica? • (Indirectamente: ¿Tienen los libros de texto y centros de práctica para enseñar a conocer, comprender y aplicar?) • ¿Se practica una evaluación integral cuantitativa y cualitativa que da oportunidad a todos los estilos de aprendizaje e inteligencias múltiples? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La planificación didáctica integra los recursos necesarios? • ¿Se cuentan con los recursos didácticos apropiados a cada nivel educativo? • ¿Se cuenta con el equipamiento de TIC's, acceso a internet y software para las necesidades de estudiantes y docentes? 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tienen los directores el liderazgo y la formación gerencial para administrar una escuela? • ¿La escuela cuenta con un clima escolar adecuado, limpio y ordenado, y con normas de convivencia? • ¿Existe el financiamiento apropiado para las necesidades educativas? • ¿El entorno socio-económico o comunitario apoya y reconoce el proyecto educativo?

<ul style="list-style-type: none"> • (Indirectamente: ¿Cuentan los docentes con el currículum nacional y los programas de grado?) 	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existen pruebas estandarizadas nacionales o se participa en las internacionales? • ¿Se utilizan adecuadamente la retroalimentación de pruebas estandarizadas? 		<ul style="list-style-type: none"> • ¿Los estudiantes están motivados, alimentados y respaldados por su familia? • ¿Las familias están integradas y socialmente fortalecidas? —tejido social—.
--	---	--	--

Esta representación —vinculada a la teoría de Solow— nos permite visualizar —interpretar y proyectar— el hecho de que el progreso de una Nación se basa en un sistema educativo bastante complejo, y alcanzar la calidad educativa dependerá sustantivamente de cada una de las variables expuestas, logrando así un nivel adecuado de progreso. Ahora bien, conociendo los datos y los valores de cada variable podemos hacer el ejercicio para resolver nuestra incógnita “X” = calidad, condición básica para alcanzar el progreso tecnológico (Solow); aquí debemos sopesar cuáles variables dependen de acciones directamente asociadas a las políticas educativas (capacitación, recursos, retroalimentación, equipamiento, supervisión, rendición de cuentas, etc.), cuáles dependen de la voluntad y circunstancias de los principales actores educativos (docentes, directores, estudiantes) y otras más complejas (situación familiar, entorno, etc.).

También podemos valorar en el análisis los factores endógenos —del sistema educativo o de la escuela— y los exógenos —socioculturales—, para especular o proyectar qué funciones sociales o familiares puede o debe asumir la escuela, por ejemplo:

alimentación, autoestima, recreación, etc.; inclusive, la ecuación podrá tener representaciones para entornos desfavorecidos y pobres, en donde sabemos qué variables están más limitadas o críticas.

Los países más desarrollados —OCDE— saben muy bien que algunas acciones que afecten las desviaciones estándar en logro de sus estudiantes —PISA, PIRLS, TIMSS— impactan en capital humano, miden la tasa de retorno, calculan el costo-beneficio y planifican así su futuro, es decir, “hacen ciencia” con sus políticas educativas... Mientras que en Latinoamérica se hace política educativa con base en intuición y en intereses ideológicos.

2. Políticas educativas y tasa de retorno

Tal como anotamos, la teoría de Solow nos explica que la inversión en capital humano se transforma en crecimiento económico de un país, y podríamos afirmar que a mayor escolaridad mejores indicadores económicos; de igual modo, a mayores problemas de deserción, repitencia o fracaso escolar se incrementan las posibilidades de un impacto negativo.

En la primera parte de la reflexión planteamos el tópico de calidad del sistema educativo, y ahora plantearemos el tema de eficiencia en función de la tasa de retorno educativa.

La tasa de retorno de la educación (Psacharopoulos, 1985) constituye una técnica de decisión o análisis de costo-beneficio para la medición del rendimiento de la inversión en educación, estimada como retorno social y retorno privado; la tasa social de retorno de la educación es un estimador de la rentabilidad obtenida por la sociedad al invertir en recursos humanos y no en activos o recursos materiales, constituyendo información útil para la toma de deci-

siones en la asignación de recursos. Por ejemplo, la tasa privada¹⁹ es una estimación de cuán “rentable” pudiera ser para un individuo el agregar años de escolaridad a su formación, en función de una expectativa de aumento de ingresos por los años estudiados. Por razones metodológicas a continuación sólo se analizará la tasa de retorno privado correspondiente.

6.º grado aprobado	9.º grado aprobado	Bachillerato aprobado	Universitario graduado	No universitario graduado
12%	11%	10%	8%	14%

Esto significa lo siguiente: Quienes aprueban 6.º grado pueden esperar un retorno 12% mayor que quienes no lo aprueban; quienes aprueban 9.º grado pueden esperar un retorno 11% mayor que quienes solo aprueban 6.º grado; quienes aprueban el bachillerato pueden esperar un retorno 10% mayor que quienes solo aprueban 9.º grado; quienes efectúan estudios universitarios pueden esperar un retorno 8% mayor que quienes solo se titulan de bachilleres; y quienes se gradúan en la universidad pueden esperar un retorno 14% mayor que quienes solo se titulan de bachilleres.

19 Nota: La tasa de rentabilidad privada de un año adicional de la educación en los Estados Unidos es del orden del 10 por ciento por año (en términos reales). No es una coincidencia que devuelva tres veces más alta de lo que ha sido reportado para los países en desarrollo donde el capital humano es escaso. Las estimaciones de los retornos a la educación es un indicador útil de la productividad de educación y estímulo a las personas a invertir en su propio capital humano. La política pública tiene que prestar atención a esta prueba en el diseño de la elaboración y de los incentivos que tanto promueven la inversión y garantizar que las familias de bajos ingresos hagan esas inversiones. George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos; Human capital and rates of return; 5 Policy implications; International Handbook on the Economics of Education Edward Elgar Publishing Ltd Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA 2004.

La tasa de rentabilidad social se define como un indicador de proyectos y programas derivados de políticas públicas, que permite evaluar el impacto social y la medición porcentual del beneficio que cada unidad monetaria invertida en el proyecto dejaría en la comunidad.

El concepto matemático y estadístico es el siguiente: M_0 = Medición porcentual del problema social que el proyecto busca reducir, suponiendo una posibilidad de que el problema pudiera ser medido como 100%. Esta medición será tomada de las fuentes públicas que sean las encargadas de estas mediciones. M_1 = Medición propuesta después del proyecto sobre el problema social. Esta medición es realizada por el agente que presenta el proyecto. TIS = Tasa de Interés Social = Medición tomada dentro del grupo específico donde se realizará el proyecto. Mide el interés de la comunidad en reducir su problema social: $TIS = X[\beta$ (opinión de la población sobre el proyecto/población) + $Y[\beta$ (opinión institucional sobre el proyecto/instituciones) } donde $X + Y = 1$

La representación matemática es la siguiente:

$$(TRS = \alpha \{ TES + [1 + TRI_p]^\beta - TR \}^\theta$$

Donde se define:

$$\alpha = M_0^{TIS}$$

$$TES = M_0 - M_1$$

$$TRI_p = R_c / R_p$$

$$\beta = R_p - R_c$$

$$TR = [1 + P(\text{cumplimiento de metas})]^\Delta$$

$$\Theta = 1 + M_1 * * [P\{M_1\}_t = M_1]$$

La complejidad de este indicador se debe a la aplicación de herramientas estadísticas que aseguran la efectividad de la tasa, que gracias a su misma naturaleza puede ser evaluada bajo una prueba de error específica.

Finalmente, ¿Hay falta de inversión social en capital humano? La respuesta a esta pregunta es un inequívoco “sí”. Esta posición no es tanto sobre la base de los resultados de las regresiones econométricas entre países con un significativo nivel del crecimiento; pero que la mayoría de la evidencia empírica sólida de la economía de la educación tiene para ofrecer como punto de referencia: la tasa privada de retorno de la inversión en la educación es un dato relevante.

3. Programas costoeficientes

Schiefelbein y Wolf (2008) presentaron un ejercicio mediante el cual para seleccionar un programa se valoraban 40 opciones posibles, a través de un panel de expertos (10 nacionales y 7 internacionales) considerando los siguientes criterios:

Número y descripción de la intervención en orden descendente de costo-efectividad (A)	Aumento estimado del rendimiento académico % (B)	Probabilidad de una implementación adecuada % (C)	Impacto probable (A*B)	Aumento estimado del costo & (D)	Costo efectividad [C/D]	Costo unitario de aumentar el logro académico en un punto US\$
---	--	---	------------------------	----------------------------------	-------------------------	--

La propuesta partía de un modelo para buscar mayores niveles de eficiencia a la hora de invertir en educación, creando un índice de costo-efectividad para cada intervención, que se calculó considerando lo siguiente: a= porcentaje de la población escolar beneficiada por la intervención; b= suponiendo que la intervención se implementa plenamente, porcentaje de aumento esperado en los puntajes de la

prueba de la población beneficiaria; c = probabilidad porcentual de una plena implementación de la intervención, y d = porcentaje de aumento del costo anual de operación para la población beneficiaria. Para la población beneficiaria I (Índice) = $b \cdot c / d$; para el conjunto de la población tanto los costos como los efectos se ven proporcionalmente reducidos, si bien el valor del índice permanece inalterado (por ejemplo, $I = b \cdot c \cdot a / d \cdot a$).

Según el ejercicio planteado, antes de implementar un programa educativo es conveniente, a veces, comparar el costo que tiene cada intervención para elevar en uno por ciento el rendimiento académico. Este “costo por unidad de impacto (K)” es igual al costo total anual dividido por el impacto probable. En este caso: $K = d \cdot 200 / (50 \cdot b \cdot c)$.

El índice de costo-efectividad es una herramienta diseñada para “definir conjeturas en forma explícita”, y los coeficientes analizados tienen las limitaciones (y fortalezas) de los expertos que entregaron sus estimaciones. Su principal valor está dado por la ayuda que ofrece para formular preguntas importantes sobre los componentes que incluyen los proyectos examinados.

La necesidad de definir estrategias en el ámbito educacional no es privativa de quienes se desempeñan en este campo, sino que también interesa a los líderes políticos y de la industria. Quizás el sencillo instrumento elaborado pueda ayudar a quienes deben tomar decisiones a distinguir entre las estrategias que “es posible esperar que funcionen” y las que “no es fácil que lo hagan”, y contribuir a fortalecer el consenso social sobre la necesidad de invertir eficientemente en el sector de la educación. El ejercicio realizado también es un excelente método de enseñanza para elaboradores de políticas y planificadores, ya que los obliga a hacer explícito su pensamiento.

4. Tres recomendaciones

De esta reflexión obtenemos tres recomendaciones muy simples y prácticas:

1. La calidad de un sistema educativo depende de múltiples factores asociados; será importante conocer las variables que intervienen para tratar de intervenir con certeza y lograr la calidad necesaria que espera el capital humano o tejido social en función de la demanda de los sectores productivos para mejorar la productividad, la competitividad y el crecimiento económico.
2. Diseñar políticas con un análisis adecuado de tasa de retorno posibilita o da certeza hacia dónde apunta y apuesta el sistema educativo; en la actualidad se paga un alto costo de las políticas de cobertura de los 90; estas políticas dividieron los sistemas educativos en dos y tres turnos, facilitaron la promoción automática en los primeros grados y lograron que más niños fueran a la escuela al margen de la calidad; hoy se reflexiona cómo revertir estas medidas y buscar un sistema educativo unitario de tiempo pleno; ¿cuál fue el costo en una década de la primaria universal?
3. A la hora de decidir o seleccionar programas educativos será importante trazar los juicios de valor para optar por aquellos que logran el mejor resultado o impacto al menor costo; no podemos seguir pensando en base a “olfato” o en base a políticas a corto plazo de Gobierno; las decisiones deben anteponer lo técnico a lo político.

Fuentes

- George Psacharopoulos and Harry Anthony Patrinos. “Human capital and rates of return; 5 Policy implications”; International Handbook on the Economics of Education Edward Elgar Publishing Ltd Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA 2004.
- N. Gregory Mankiw. “The Growth of Nations”; Brookings Papers on Economic Activity, 1995; Harvard University.
- Psacharopoulos, George. (1994) “Returns to Investment in Education: A Global Update”; World Development, Vol. 22, No 9, pp.
- Schiefelbein y Wolf. (2008) “La opinión de expertos como instrumento para evaluar la inversión en educación primaria”. Revista CEPAL N° 72.
- Destinobles, Hernández. “El modelo de crecimiento de Solow”; Aportes; Revista de la BUAP, México Año VI n.º 17.
- Solow, R, (1976). “La teoría del Crecimiento, FCE”.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo III

Gobernabilidad (educativa): aproximación al concepto y perspectivas

El concepto de “gobernabilidad” —y por ende, el de “ingobernabilidad”— ha estado a la base de los discursos políticos en la década de los noventa; bien en definiciones empíricas, en discursos demagógicos, en foros políticos y en los ámbitos académicos; no obstante, se perciben ciertas dudas sobre la comprensión, alcance y límites del concepto.

El tema de la “gobernabilidad” es un punto neurálgico en el debate político de la década de los noventa, este concepto ha invadido el espacio de discusión sobre los aspectos políticos;²⁰ análogamente, la bibliografía sobre el tema es abundante, y en nuestro contexto salvadoreño desfilan decenas de publicaciones sobre el tema, así como también estudios e investigaciones.

Dentro de los antecedentes bibliográficos en nuestro contexto resaltan: “Gobernabilidad en Centroamérica” (Briones-Ramos, 1995); “El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones

20 cfr. BRIONES, C, RAMOS, C.; *Gobernabilidad en Centroamérica*; Ed. FLACSO n.º 3; San Salvador, 1995; pág. 7.

nes generales de 1994 y los retos de la Gobernabilidad democrática” (Córdova, 1994); “Resultados electorales, Gobernabilidad y Concertación Democrática (AaVv, FLACSO, 1997); “La Gobernabilidad: condiciones objetivas y subjetivas” (Briones, 1996); “Dinámica Socioeconómica y Gobernabilidad: la Administración Cristiani” (Briones, 1994); “Reforma Política y Reforma Económica: los retos de la Gobernabilidad democrática” (Córdova, Pleitez, Ramos, 1997); “Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible en El Salvador” (Walter, Glower, Trujillo, Oxhorn, 1997); entre otros a nivel internacional también abunda la bibliografía, los estudios, las direcciones Web, etc.; incluso el PNUD (Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas) ha enarbolado, como una de sus banderas operativas, el tema de la “Gobernabilidad Democrática” y el “Desarrollo Humano Sostenible”; producto de esto, es una amplia folletería y hasta un estudio muy interesante titulado “Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina” (Achard-Flores, 1997).

Al acceder a estos estudios podemos vislumbrar la gama de concepciones, los múltiples enfoques y los diversos tratamientos teóricos, y en general, el concepto podría tener cuatro facetas evidentes: *a)* Gobernabilidad como eficiencia del Gobierno y del Estado para formular y aplicar políticas económicas y administrar la gestión pública. *b)* Gobernabilidad como el grado de sustentación social que alcanzan las políticas públicas en medio de los ajustes modernizadores. *c)* Gobernabilidad como variable política que resulta de la capacidad decisoria que emerge de las reglas del juego de cada democracia, y de las respectivas dotaciones de decisonalidad, representación y participación políticas que egresen de su sistema de Gobierno, de sus sistema de partidos y de sus sistemas electorales, así como la relación entre dichas variables y los elementos distintivos de la cultura política de cada país. *d)* Gobernabilidad como capacidad de administrar

los ajustes producidos como consecuencia de los procesos de integración económica.²¹

Como afirma Antonio Camou, en su artículo “Gobernabilidad y Democracia, elementos para un mapa conceptual”, la palabra “gobernabilidad” hace poco más de quince años no aparecía en ningún tratado especializado, tampoco la registraban los diccionarios disciplinares más conocidos. Hoy, por el contrario, la palabra nos asalta a cada paso en el estudio político latinoamericano, y el término se constituye como un invitado ineludible de cualquier texto académico, con alguna pretensión exhaustiva, y los nuevos diccionarios no pueden evitar su presencia elusiva.²² Las preguntas de A. Camou, son vitales y trascendentes: ¿Qué hay debajo o detrás de esta palabra desconcertante pero acomodaticia?, ¿Se trata de un viejo problema en términos nuevos, o estamos efectivamente ante cuestiones que por su novedad requieren ser dichas con vocablos recién estrenados? ¿Acaso estamos ante una manera distinta de ver problemas conocidos, y de ahí la importancia de contar con una palabra “incontaminada” de viejos resabios teóricos?²³

Para otros teóricos la palabra “gobernabilidad” es el efecto de un momento primero: “ingobernabilidad”, el acceso al término es por vía negativa; así lo comprende Gianfranco Pasquino, Xavier Arbós y Salvador Giner, entre otros. Se puede percibir algo de la gobernabilidad cuando nos enfrentamos a la cara funesta de lo ingobernable, situación pautaada por las hipótesis de lo ingobernabilidad y sus crisis:

21 cfr. ACHARD, D.- FLORES, M.: “Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina; Ed. Fondo de Cultura Económica” PNUD; México, 1997; pág. 23-24.

22 cfr. CAMOU, Antonio; “Gobernabilidad y Democracia, elementos para un mapa conceptual”; [disponible on line. Octubre 2000] publicado en: <http://intelnt.uacj.mx/Publicaciones/Noesis/antonio.htm> Revista Noesis, (Web) pág. 1 of 12.

23 cfr. *Ibid.* Pág. 1 of 12.

a) sobrecarga de demandas y crisis fiscal del Estado; b) crisis de la democracia; y c) crisis de la racionalidad.²⁴

Este preámbulo complejo nos prepara el terreno para el abordaje hacia una aproximación inacabada, en donde se sitúan ciertos puntos de partida para constituir los puntos de llegada; el devenir y el despliegue teórico se pretenden en el debate político, en las ponencias y en la concertación de ideas; esperamos que este instrumento sea útil para iniciar una interacción de altura, que sin duda alguna podrán aportarnos los especialistas participantes.

1. Aproximación histórica

La teoría de la “crisis de gobernabilidad”, nace en el contexto de pronósticos académicos frustráneos; en este caso, tres sucesivos. Con el primero, por cierto bastante previsible, luego de décadas de crecimiento económico continuo en el mundo desarrollado, se llega a un aletargado estado de estancamiento, fruto de la crisis mundial petrolera, y es aquí que entra James O’Connors, economista marxista, quien en 1973 anuncia una crisis fiscal de gran envergadura en los países más desarrollados. La tesis de O’Connors consiste en que el Estado hacía viable la economía mediante dos sistemas de transferencias de recursos a las empresas: la “inversión social” (gastos estatales que hacen posible la rentabilidad de los negocios privados) y el “consumo social (salarios acrecentados por servicios sociales que dinamizan las empresas). Como el Estado ya no puede pagarlos se entra en una crisis; esta crisis, en cierto modo, es el reflejo de la tan anunciada crisis final del capitalismo.

24 cfr. Bobbio-Matteucci-Pasquino; “Diccionario de Política”; Tomo I; Ed. Siglo XXI, 9.ª Madrid, 1995: Gobernabilidad, págs. 703-704.

El hecho fue tan significativo que se necesitó analizar y construir una respuesta significativa, y es así como se reúnen respetados académicos a discutir sobre la mencionada crisis; Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Watanuki, quienes definitivamente, no sólo encuentran una nueva respuesta sino que elaboran un segundo pronóstico. Dichos autores escriben un informe “Sobre la Gobernabilidad”, producido para la Comisión Trilateral, y titulado “La crisis de la Democracia” (1975). Aquí los teóricos anuncian la incontrolabilidad de la crisis fiscal en los Estados Unidos, Europa y Japón, y sugieren ciertas medidas restrictivas para superar lo que llamaron “Exceso de Democracia”; este “exceso” está constituido básicamente por cuatro elementos: 1) Erosión de la autoridad, debido a la concepción de Estado de Bienestar y su ideología igualitaria; 2) Sobrecarga del Gobierno, debido al desgaste de la intervención estatal en las relaciones sociales, lo que ha generado más demandas; 3) Intensificación de la competencia política, lo que ha disgregado la intensidad, generando una incapacidad de las instituciones; y 4) Incremento del provincialismo nacionalista de la política exterior, debido a las presiones ejercidas por la sociedad respecto de sus necesidades interiores.²⁵

En síntesis, reflejaban una crisis desplegada entre la oferta gubernamental y la demanda social; desde esta perspectiva emerge en la academia el concepto de “ingobernabilidad”, que se puede definir como “la suma de debilitamiento de la eficacia del Gobierno, simultánea al debilitamiento del consenso ciudadano”, lo que también se ha definido como “democracia embotellada”, en donde “la demanda es fácil y la respuesta difícil”.²⁶

25 cfr. ACHARD-FLORES; Op. Cit. págs. 28-29.

26 Nota: ésta ha sido la definición de Norberto Bobbio sobre el tema.

A esta concepción, desde una óptica más teórica, se ha unido Jürgen Habermas, quien ha descrito la crisis como formas de manejo de mecanismos administrativos-institucionales disfuncionales, lo que apunta y apuesta a “una crisis de salida con forma de crisis de racionalidad”;²⁷ esto supone que el sistema legitimador no logra mantener el nivel de lealtad necesario de las masas hacia el Estado, es decir el sistema político no cuenta con el insumo de respaldo social necesario, por no poder responder a la sobrecarga de demandas; así, las limitaciones económicas generan “una crisis de entrada con forma de crisis de legitimidad”; el *input* y el *output* de legitimidad y eficiencia, respectivamente, no garantizan la adopción de políticas públicas coherentes.

Históricamente, en rigor, la teoría de la gobernabilidad nace como “teoría de la ingobernabilidad” y se suscita en escenarios de países desarrollados; ahora bien, al trasladar el aparato conceptual a América Latina, hay una variante de fondo importante: en América Latina el problema de contexto político no es de “excesos de democracia”, sino de “construcción de democracias”; es decir, no se trata de sobredemandas sociales, sino de subdemandas sociales, lo que esboza un panorama más dramático, generando un “plus de ingobernabilidad”.

Los problemas de deudas internacionales, las transiciones democráticas, los severos ajustes económicos y la concepción de un Estado interventor llevan a los académicos latinoamericanos —quienes poseían influencias dependentistas, estructuralistas y desarrollistas—, entre 1985 y 1995, a un tercer pronóstico, en el que concluyen que el mantenimiento de la democracia sería incompatible con el fuerte impacto disgregante y socialmente excluyente de las formas

27 cfr. Bobbio-Matteucci/Pasaquino; Op. Cit. pág. 704.

económicas en aplicación; dicho de otro modo, hay una contradicción inexorable entre democracia y ajuste.

A pesar de estos tres pronósticos, la democracia ha sobrevivido con sus bemoles, vicios y polémicas; no obstante, los problemas anunciados han estado y están latentes y controlados, lo que representa un reto para la definición de la teoría política sobre la gobernabilidad.

Hasta aquí la concepción histórica; estamos en la actualidad en el ojo del huracán, estamos ante una patología sociopolítica diagnosticada y “anestesiada” con ciertos tratamientos parciales que no terminan de subsanar el sistema. La titánica tarea del teórico político en los albores del siglo XXI será definir cuál es el paso a seguir, cómo modular una democracia digerible para una sociedad plural y conflictiva, y cómo llegar a esos mínimos de consenso para viabilizar el quehacer político en un paisaje global.

2. Aproximación académica

Muy pocos estudios, por no decir ninguno, se ha basado en otro dato o evidencia que no sea la consulta de opinión pública sobre el concepto de gobernabilidad; aparentemente, la población —los gobernados— es la más apta para definir los estándares o criterios aceptables sobre la gestión de gobernabilidad en cuanto a legitimidad o eficacia. No obstante, esto no es un obstáculo para el análisis, sino más bien una advertencia, para tomar en cuenta también a los gobernantes, lo que podría definir mejor la confiabilidad y validez de los estudios. De todos modos, en forma muy sintética y limitada, se expondrán algunas concepciones de gobernabilidad a partir del criterio que manejan los especialistas.

Para el estudio de Briones-Ramos, “Gobernabilidad en Centroamérica”, el concepto de gobernabilidad adoptado, se sustenta en el “acatamiento voluntario y legitimado de las manifestaciones tangibles (acciones y políticas públicas) de la autoridad del Gobierno, por parte de la mayoría de la población y de los grupos sociales relevantes. Este acatamiento depende en gran medida de la capacidad de gestión gubernamental, de la aptitud y oportunidad del Gobierno en atender las demandas básicas de la población, de la compatibilidad de las creencias y valores de la mayoría de la población con el proyecto sociopolítico de los gobernantes, y de la percepción de los individuos sobre lo que hace y no hace el Gobierno y de cómo ella afecta sus vidas. Esto último constituiría el componente subjetivo de la gobernabilidad y moldearía las actitudes y los juicios sobre la “calidad” de la gestión gubernamental...”²⁸

C. Briones en “Dinámica Socioeconómica y Gobernabilidad” concibe gobernabilidad así: “una condición societal en la que la relación básica entre Estado, actores políticos (partidos) y sociedad civil, permite al Gobierno cumplir efectiva y legítimamente sus políticas y órdenes ejecutivas; sus compromisos adquiridos en su oferta electoral y simultáneamente hacer aceptar a los diferentes grupos sociales con recursos de poder las reglas de acceso y el ejercicio del poder en la sociedad.”²⁹

Asimismo, C. Briones en “La Gobernabilidad: Condiciones objetivas y subjetivas”, mantiene la coherencia de la definición antes citada, en donde predominan los temas de legitimidad y efectividad.³⁰

28 cfr. BRIONES-RAMOS; Op.Cit. Pág.5.

29 cfr. BRIONES, Carlos; “Dinámica Socioeconómica y Gobernabilidad. La Administración Cristiani (1989-1994)”; Ed. FLACSO, San Salvador, 1994”; pág. 1.

30 cfr. BRIONES, Carlos; “La Gobernabilidad: condiciones objetivas y subjetivas”; Ed. FLACSO; Cuaderno de Trabajo N.º9; pág. 3.

En el Documento de Trabajo titulado “Reforma Política y Reforma Económica: los retos de la Gobernabilidad democrática” de Córdova, Pleitez y Ramos, se afirma que un reto de la “Gobernabilidad del país, tiene que ver con la necesidad de que los principales actores socioeconómicos alcancen un acuerdo básico sobre los contenidos principales de la segunda generación de reformas (implementación simultánea de reformas económicas y políticas que giran en torno a la modernización del Estado...)”.³¹

Ricardo Córdova Macías, en el Documento de Trabajo titulado “El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la gobernabilidad democrática”, tácitamente, propone diez retos para alcanzar la gobernabilidad, comprendiendo esta como “ampliación, profundización y consolidación democrática”, los retos son: *a)* superar la polarización, *b)* la voluntad de concertación, *c)* tomar en cuenta las necesidades de los menos favorecidos, *d)* reconstrucción de zonas afectadas por el conflicto, *e)* ampliar los canales de participación, *f)* controlar la delincuencia, *g)* aprender a hacer oposición, *h)* cambio de actitud en los medios de comunicación, *i)* establecer mecanismos civiles de concientización frente a las necesidades, y *j)* consolidar la institucionalización jurídico-política.³² Las notas de Córdova realmente eran proféticas en 1994; hoy, cuatro años después, aún tienen validez.

El Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) ha publicado decenas de documentos en torno a dos temas fundamentales: Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Humano Sostenible;

31 cfr. MACÍAS, R., PLEITEZ, W., RAMOS, C.; “Reforma Política y Reforma Económica: los retos de la Gobernabilidad democrática”; Ed. FUNDAUNGO; San Salvador, 1997; pág. 91.

32 cfr. MACÍAS, R.; “El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la Gobernabilidad democrática”; Documento de Trabajo, FundaUngo; Serie análisis de la Realidad Nacional 94-4; San Salvador, 1994; págs. 42-45.

en cada documento encontramos matices de algunas ideas-fuerza sobre el término gobernabilidad. Por ejemplo, gobernabilidad es “un reto para todas las sociedades de crear un sistema que promueva, apoye y sostenga el desarrollo humano, especialmente para los más pobres y los más marginados. Pero la búsqueda de una clara expresión del concepto buen Gobierno recién ha comenzado. Puede considerarse que la gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias. El buen Gobierno se caracteriza por, entre otras cosas, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Además es eficaz y equitativo, y promueve el imperio de la ley”.³³

En otro documento del PNUD titulado “Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe” se encuentran varios tópicos capitales en materia de gobernabilidad. Fernando Zumbado, en el citado documento, propone una concepción de gobernabilidad catalizada como “una de las herramientas más importantes para crear el contexto adecuado de la puesta en práctica de un paradigma que se centra en mejorar las condiciones de vida de las personas”;³⁴ así mismo, citando el documento “Dimensión Política del Desarrollo Humano” se anota la existencia de un concepto de gobernabilidad que “alude a un enfoque directo y transparente de los factores políticos, al reconocimiento de la multiplicidad de

33 cfr. PNUD; “Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible; Política del PNUD”; New York, 1997; pág. 3.

34 cfr. ZUMBADO, Fernando; “Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe”; sin datos editoriales; pág. 5.

dimensiones de la democracia, que abarca todas las dimensiones de la sociedad y el avance institucional en sus aspectos económicos, sociales y políticos.³⁵ Selwyn Ryan, en el mismo texto, bajo la acepción de “buen Gobierno” (good Governance) comprende y define que el término “significa algo más que democracia, en cualquiera de sus posibles acepciones. Se trata de la democracia en el sentido más amplio, acompañada de un buen sistema de gestión política, financiera y administrativa. Además, supone un alto nivel de transparencia y de moralidad en asuntos públicos”.³⁶

Carlos Glower en “Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible en El Salvador”, concretamente en el capítulo 4, trata brevemente el tema de gobernabilidad, y sobre el término afirma que “la Gobernabilidad es una condición necesaria para sostener un entorno que fomente un desarrollo robusto con equidad; además, la gobernabilidad es el complemento básico para llevar a cabo políticas económicas coherentes y eficaces. La magnitud de la tarea a realizar dentro del proceso de gobernabilidad que se está fomentando en ámbito nacional, es de dimensiones todavía desconocidas. Sin embargo, una de sus piedras angulares es la modernización del aparato productivo”.³⁷

Xavier Arbós y Salvador Giner en el texto “La Gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial” abordan, introductoriamente, el concepto de gobernabilidad desde varias perspectivas. En primer lugar plantean el problema entre dos ejes fun-

35 cfr. *Ibíd.* pág. 8.

36 cfr. Selwyn Ryan; “Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe”; sin datos editoriales; pág. 46 (en *Gobernabilidad democrática y condiciones sociales en el Caribe anglófono*).

37 cfr. WALTER, K., GLOWER, C., TRUJILLO, H., OXHORN, P.; “Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible en El Salvador”; Ed. FUCAD; San Salvador, 1997; pág. 93.

damentales: Legitimidad y Eficacia; luego se trasladan al campo de la fragmentación ideológica, aquí se analiza el concepto desde la perspectiva “conservadora” en donde gobernabilidad tiene que ver con las “eliminaciones de las acciones del Gobierno negativas para el mercado”;³⁸ así mismo, la concepción “neoconservadora” desde una perspectiva más ideológica, ve la gobernabilidad como un asunto de previsión, de fondo político, más que de eficacia; desde la óptica “liberal” gobernabilidad es la restauración de la autonomía política restringiendo su alcance hasta el límite del mercado, para simultáneamente reconstruir la libertad de éste;³⁹ para los “marxistas” gobernabilidad es sinónimo de poner al descubierto aquello que mantiene la eficacia de la acción del Gobierno: la legitimidad cambiante y el potencial recurso a soluciones autoritarias.⁴⁰ Finalmente, Arbós y Giner, después de analizar los antecedentes, proponen una definición nueva: “la Gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de Gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”.⁴¹

Como ya anunciamos, la obra de Achard-Flores “Gobernabilidad: un reportaje de América Latina” propone cuatro acepciones; para no redundar en el tratamiento y para incorporar el aporte en el apartado académico, simplemente referimos estas cuatro claves de lectura de gobernabilidad: política (eficiencia del Gobierno), económica

38 cfr. ARBÓS, X., GINER, S.; “La Gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”; Ed. Siglo XXI; Madrid, 1996; pág. 9.

39 cfr. *Ibid.* pág. 11.

40 cfr. *Ibid.* pág. 12.

41 cfr. *Ibid.* pág. 13.

(sustentación social), institucional (capacidad decisoria) y frente al reto de globalización (adecuación de ajustes).⁴²

En el denso artículo de Antonio Camou, “Gobernabilidad y Democracia, elementos para un mapa conceptual”, ya citado, nos encontramos con una fatiga intelectual que pretende profundizar hacia la raigambre semántica; de este modo Camou recurre a los contextos latinoamericanos y descubre tres complejos procesos que le aportan elementos de ingobernabilidad: el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica y el agotamiento del modelo del Estado interventor. No obstante, Camou recurre a la consulta, así, citando a Ángel Flisfisch sobre la expresión gobernabilidad anota: “Es difícil otorgar el estatus de concepto, nos dice, a una noción lo suficientemente confusa como para merecer, a lo más, ser clasificada como “Catch-all-word”, junto con otras ilustres nociones. No obstante, señala, alguna convención hay que adoptar sobre su significado, so riesgo de acabar por no saber de qué se está hablando, qué se pretende analizar y por qué el tema aparece revestido de una importancia práctica crucial”.⁴³ Ante la ataráxica postura de Flisfisch, Camou se sumerge más en el concepto; así, sostiene, que la palabra gobernabilidad es una palabra rara desde el punto de vista semántico, calificada como un sustantivo abstracto; en este sentido gobernabilidad (traducida posiblemente de *good governance* = buen gobierno) no posee una fuente diáfana, y posiblemente signifique “calidad, estado o propiedad de ser gobernable”, y “gobernable” significaría “capaz de ser gobernado”; además, el concepto posee un “carácter disposicional” lógico-epistemológico, es decir designa una propiedad; en tal sentido, gobernabilidad implica una dimensión específica de la “relación de Gobierno”, dicho de otro modo no es Estado o Gobierno lo que permite per se gobernar una

42 cfr. ACHARD -FLORES; Op. Cit.; pág. 23-24.

43 cfr. CAMOU, Antonio; Op. Cit.; pág. 2 of 12.

sociedad, tampoco es la sociedad misma gobernable, más bien es una relación articular entre ambas realidades; sin embargo, esto establece una dicotomía que a veces traslada una parte a la antípoda de la otra.

Para algunos autores la gobernabilidad es una expresión de cualidad, de propiedad o de estado de la relación sociedad Gobierno; por ejemplo, Juan Rial ha señalado que: “En una primera aproximación, por gobernabilidad entenderíamos la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad, y de movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas... lo importante no es si se es gobernado o si se gobierna, sino “cómo” se hace”.⁴⁴

En síntesis, gobernabilidad ha ido teniendo diversos matices, algunos autores la relacionan con “eficacia”, otros con “buen Gobierno”, y hasta con “estabilidad”, lo que permite establecer ciertos paradigmas, modelos y aún, cinco grados de gobernabilidad, categorizando éstos del siguiente modo: 1) Gobernabilidad ideal, 2) Gobernabilidad normal, 3) déficits de Gobernabilidad, 4) crisis de Gobernabilidad e 5) Ingovernabilidad.⁴⁵

El destacado especialista Gómez Buendía, en un seminario del PNUD sobre gobernabilidad democrática (Diciembre, 1997), expuso varias ideas interesantes. En primer lugar, partió del hecho de que hay que analizar las categorías sociológicas; en segundo lugar, estableció un marco referencial de la dimensión pública, del siguiente modo: “orden jurídico” (Hobbes), “régimen político”

44 cfr. *Ibid.* pág. 4 of 12.

45 cfr. *Ibid.* pág. 10 of 12.

(Montesquieu), “amarre social” (Marx) y “aparato administrativo” (Weber); posteriormente, plantó una agenda de “pactos previos” para la gobernabilidad enmarcada en tres rubros: *a)* Pacto de convivencia (seguridades jurídicas y ciudadanas), *b)* Pacto de autoridad (acuerdo para estar en desacuerdo y derechos humanos) y *c)* Pacto de reparto (resolución de conflictos y derechos mínimos). Para Gómez Buendía el buen Gobierno tiene tres dimensiones: la transformación de la voluntad popular en decisión estatal, la efectividad de la decisión estatal y el control “*accountability*”; también añade que para construir una gobernabilidad democrática tiene que haber una concertación ciudadana mediante los partidos políticos con ciertos criterios: proponer escenarios en vez de ideologías, buscar un interés nacional y profundizar acuerdos. Es válido anotar que el analista político Héctor Dada propuso en este seminario una piedra de tranca, planteando una *quaestiones disputatae*: ¿Es válido hablar de gobernabilidad democrática, sobre la premisa de una democracia gobernable?, aquí el punto de debate radica en el orden de los términos como primacía, dicho de otro modo: ¿qué importa más la democracia o la gobernabilidad?

Finalmente, no podemos soslayar la autoridad de Gianfranco Pasaquino, ya citado, en el Diccionario de Política (Bobbio, Pasaquino, Matteucci); como referencia, el autor propone como punto de comprensión del término las “Hipótesis de Ingovernabilidad”, tratadas magistralmente por los contextos de Habermas, Huntington y O’Connor. Concretamente, estas hipótesis reflejan tres crisis, a saber: I) Sobrecarga y Crisis Fiscal del Estado, II) Crisis de la Democracia, y III) Crisis de la Racionalidad. En las perspectivas de la investigación (apartado VI) el autor advierte que debido a la complejidad social el término gobernabilidad adquiere un talante y unas connotaciones de “problema efectivamente nuevo”; los posibles abordajes planteados (Niklas Luhmann) son diversos, como ya hemos visto; pero lo vital del debate político debe consistir en la identificación del tipo de “ingovernabilidad” que manifestativamente

se presenta como problema a solucionar, o bien de las condiciones posibles para generar una praxis de “governabilidad”.

Si bien por razones de espacio y tiempo no hemos podido agotar un tratamiento más exhaustivo sobre el tema de gobernabilidad, por lo menos enmarcamos algunas grandes líneas históricas y teóricas que nos son útiles como puntos de partida.

De todo lo anterior podemos llegar a algunas conclusiones muy genéricas y quizás válidas para el Seminario: En primer lugar, que la gobernabilidad como concepto tiene que pasar por un “aggiornamento”, es decir hay que actualizar el concepto a nuestro contexto, a nuestra realidad histórica con todas sus dimensiones políticas, culturales, económicas, sociales, etc. En segundo lugar, si bien el concepto es novedoso y atractivo para el quehacer público o político, tenemos la necesidad de inculturizarlo en nuestra realidad política; de aquí que los tratamientos y las soluciones de otras latitudes sirven solo como simples referencias y no como recetas válidas que garantizan una gestión eficiente y legítima. En tercer lugar, hay que preguntarse por la validez misma del término en el acontecer político, es decir, preguntarse si el concepto per se apalea —teóricamente— los problemas planteados en nuestra realidad, dicho de otro modo, ¿Gobernabilidad es un concepto adaptable —en sus contenidos hermenéuticos— a nuestras necesidades políticas? En cuarto lugar, habría que aclarar la hermenéutica del concepto, si es que se asume, es decir, cuál es la clave de lectura para nuestra realidad política. En quinto lugar, podríamos plantearnos el tema de la “ingobernabilidad” como punto de partida, lo que supone un diagnóstico serio y honesto de cara a la exclusión de los factores que propician la ingobernabilidad. En sexto lugar, el problema semántico no ha quedado resuelto; gobernabilidad no tiene una causa etimológica o etiológica definida, la posible traducción de “good governance” a buen Gobierno no permite una aproximación evidente de lo que se podría entender

como gobernabilidad. En séptimo lugar, habría que aclarar los elementos constitutivos de la gobernabilidad, tales como eficacia, legitimidad, eficiencia, seguridad, etc.; inclusive, definir los ámbitos administrativo, institucional, político, económico, social, jurídico, etc.

3. Una acepción educativa

Tal como anotamos al inicio, en 1975 se publicó el informe “*The Crisis of Democracy*” de la Comisión Trilateral, dicho informe estuvo a cargo de tres prestigiosos académicos representantes de Europa occidental, Japón y Estados Unidos: Michel Crozier, Joji Watanuki y Samuel Huntington, respectivamente. En este importante documento surgió el concepto de “gobernabilidad” (*good governance*), pero, por vía negativa: “ing-gobernabilidad”, el cual se puede interpretar como “los problemas que surgen entre las demandas sociales fragmentadas en expansión versus las limitadas capacidades financieras e institucionales de los Estados”. Dicho de una forma más simple, logramos la gobernabilidad cuando hay un equilibrio entre la demanda social y la oferta estatal. Asimismo, gobernabilidad supone lograr un contexto político pautado por ciertas coordenadas racionales: participación, imperio de la ley, transparencia, rendición de cuentas, consenso orientado, responsabilidad, equidad e inclusividad, eficiencia y eficacia (*Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, ONU).

En los escenarios educativos la gobernabilidad es posible cuando se produce y gestiona un equilibrio entre los recursos financieros que propone el Gobierno para invertir en educación (% del PIB) y las necesidades del sistema educativo, entre ellas las más destacadas son: salarios y beneficios de docentes, materiales educativos, libros de texto, infraestructura, tecnologías, investigación, evaluación y calidad, y programas sectoriales o especiales.

En la mayoría de sistemas educativos de Latinoamérica, particularmente en el nuestro, un alto porcentaje de la inversión —superior al 95%— se destina a salarios, dejando muy pocos recursos para el resto de necesidades; y si bien el docente es un factor determinante de la calidad educativa, será importante reflexionar sobre los requerimientos que los propios docentes tienen para trabajar en un escenario pedagógico afable.

En el caso salvadoreño y desde la perspectiva educativa se han logrado buenos niveles de gobernabilidad y negociación; y a pesar de que las necesidades son muchas y las intenciones y deseos sobrepasan la capacidad financiera real del Estado, el sector docente ha recibido ciertos incrementos asociados a las revisiones salariales emanadas del marco legal de la carrera docente (cada tres años, generalmente entre 5% y 10%), y otros beneficios (sobre sueldos por cargos administrativos, nuevas categorías del escalafón, etc.); vale la pena insistir en que la realidad salarial de nuestros docentes es análoga al porcentaje del PIB que se invierte en educación, ni más ni menos; incluso añadiría que podría haber una analogía en materia de calidad...

Un docente salvadoreño puede ganar entre US\$ 429.66 (categoría 6, nivel II) y US\$ 775.52 (categoría 1, nivel I) por un turno de trabajo, matutino o vespertino (considerando que hay que preparar material y evaluar, antes y después de las horas clase); muchos docentes poseen una plaza en el sector público y otra en el sector privado, de tal modo que su salario promedio podría oscilar entre US\$ 700 y US\$ 1,200.

El impacto económico de un ajuste salarial en el sistema educativo es bastante complejo; es muy fácil manejar cifras de negociación en porcentajes, pero al traducir estos puntos porcentuales en millones de dólares sobre la base de 42,000 maestros todo cambia. Un 10% de aumento tendría un impacto fiscal de aproxima-

damente US\$27,000,000, un 20% de US\$54,000,000 y un 30% de US\$81,000,000. Pero además, hay que considerar otros gastos de supervivencia y operación que también aumentan, y cada decisión que se logre simular y/o aplicar son millones de dólares. Creo que nadie discute la necesidad de invertir más en educación, la pregunta es de dónde obtener los recursos, y las opciones posibles y plausibles son: ¿préstamos?, ¿crecimiento económico?, ¿donaciones?, ¿reformas fiscales?; con cuánto contamos con cada medida es otro asunto a resolver, el tema social también pasa por salud, vivienda, infraestructura.

Fuentes

- Briones, C., Ramos, C. “Gobernabilidad en Centroamérica”; Ed. FLACSO n.º 3; San Salvador, 1995.
- Achard, D.- Flores, M. “Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina”; Ed. Fondo de Cultura Económica”, PNUD; México, 1997.
- Camou, Antonio. “Gobernabilidad y Democracia, elementos para un mapa conceptual”; [disponible on line, Octubre 2000] publicado en: <http://intelnt.uacj.mx/Publicaciones/Noesis/antonio.htm>. Revista Noesis.
- Bobbio-Matteucci-Pasquino. “Diccionario de Política”; Tomo I, Ed. Siglo XXI, 9.ª, Madrid, 1995: Gobernabilidad.
- Briones, Carlos. “Dinámica Socioeconómica y Gobernabilidad: La Administración Cristiani” (1989-1994); Ed. FLACSO, San Salvador, 1994.
- Briones, Carlos. “La Gobernabilidad: condiciones objetivas y subjetivas”; Ed. FLACSO; Cuaderno de Trabajo n.º 9.
- Macías, R., Plitez, W., Ramos, C. “Reforma Política y Reforma Económica: los retos de la Gobernabilidad democrática”; Ed. FUNDAUNGO; San salvador, 1997.
- Macías, R. “El Salvador en transición: el proceso de paz, las elecciones generales de 1994 y los retos de la Gobernabilidad democrática”; Documento de Trabajo, FundaUngo; Serie análisis de la Realidad Nacional 94-4; San Salvador, 1994.
- PNUD. “Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible; Política del PNUD”; New York, 1997.
- Zumbado, Fernando. “Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe”; sin datos editoriales.
- Selwyn Ryan. “Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe”; sin datos editoriales; (en Gobernabilidad democrática y condiciones sociales en el Caribe anglófono).
- Walter, K., Glower, C., Trujillo, H., Oxhorn, P. “Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible en El Salvador”; Ed. FUCAD; San Salvador, 1997.
- ARBÓS, X., GINER, S. “La Gobernabilidad, Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial”; Ed. Siglo XXI; Madrid, 1996.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo IV

La gestión pública de la educación en América Latina: un vistazo global

El siguiente documento o guion pretende entablar un efectivo diálogo pedagógico de aprendizaje y debate —para investigaciones posteriores— con los estudiantes del curso Gestión Pública de la Educación, sobre la base de notas y tópicos propuestos, tomados del artículo “Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro actores, tres lógicas y ocho dimensiones”, Braslavsky-Cossé, 1996.

La gestión pública educativa (GPE) está íntimamente ligada a los modelos de Gobierno; no es lo mismo hacer GPE en un Gobierno dictatorial que en una democracia; a partir de los 90 la GPE cambia en América Latina e ingresa a un espacio homologado, pero a la vez, joven, inmaduro y con un proceso en desarrollo entre los marcos ideológicos de derechas e izquierdas.

Surgen también los “analistas simbólicos” (Brunner-Sunkel, 1993), que producen, usan y aplican conocimientos para resolver problemas educativos y se diferencian de los funcionarios tradicionales por su conciencia acerca de la relación entre conocimiento y poder, además poseen convicción para el ejercicio efectivo del poder con distanciamiento crítico, horizontalización de la toma de

decisiones, son los nuevos reformadores; construyen una visión de los sistemas educativos; (Coll, 1995). Luego, emergen “intelectuales reformadores y aparecen en el escenario las ONG, organismos regionales, instituciones privadas y universidades que participan en la formulación de políticas educativas.

La pobreza sigue siendo el punto de inflexión; se invierten millones de dólares en los sistemas educativos y las cosas no cambian, se agravan; a pesar de ello en el marco de las dictaduras Chile establece el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar y Argentina rediseña el currículum; pero se cierran las Normales y entra en declive la formación docente.

Llega la democracia y en los 90 se intenta reorientar los marcos erráticos, y llega también la nueva regla del juego del contexto económico internacional (globalización); y aparecen las “reformas educativas”.

Los sistemas educativos no estaban estáticos (reformas de Alianza por el progreso de los 60); luego emergen procesos de descentralización, municipalización y desconcentración, que buscan un cambio (discurso e implementación relativa). Aparece la preocupación por la cobertura universal —Educación Para Todos y Jomtien 1990— se fragmenta el sistema educativo en dos y se sacrifica la calidad.

Las reformas educativas buscan repensar el conjunto de dispositivos discursivos, normativos e institucionales que configuran los sistemas educativos; algunos indicadores de esto son las “Nuevas leyes educativas” y los “amplios planes nacionales”, que impulsan cambios curriculares, organizacionales, administrativos y pedagógicos. Diversos estudios analizan este proceso (Moura Castro, Reimers, Carnoy, etc.); pero son muy escasos los estudios sobre la efectividad... (la pobreza sigue galopante).

En las reformas educativas han intervenido múltiples factores, y no sólo los cambios legales; hay intereses, representaciones y prácticas diversas en su antesala; y obviamente las posibilidades propias de codeterminación; hay indicios de que los Estados nacionales están asumiendo su protagonismo en el impulso a las reformas; pero también hay pautas claras que en Latinoamérica todo funciona en el marco de políticas de Gobierno y no en políticas de Estado de largo plazo. Un debate —no resuelto— parte sobre qué políticas debe impulsar el Estado (consensos) y cómo estas políticas van generando una verdadera transformación socioeconómica (falta criticidad).

¿Ante qué tipo de Estado estamos?: Estadodocente; Estado subsidiario; Estado prescindente; Estado promotor; la vieja racionalidad del Estado del siglo XIX versus la nueva sociedad educadora. El rol y el tamaño del Estado (la solución dominante): reformas neoliberales disminuir drásticamente la hiperdimensión burocrática (desregular, privatizar); pero se mantiene el clientelismo, la ineficiencia, corrupción, lentitud; otra solución: regular y orientar (planificación).

Los Gobiernos han utilizado a la administración pública —y los Ministerios o Secretarías de Educación— para dar el empleo que no genera el sistema productivo; además, el clientelismo —partidización, irracionalidad y arbitrariedad— aumenta la burocracia pública y autoritarismo. A pesar de ello, aparecen en el escenario algunos aspectos positivos: elencos de conducción educativa —en algunos países Argentina, Brasil y Chile— tienden a durar más tiempo en sus cargos (asesores, técnicos, investigadores). No obstante, se da una “desjerarquización cognitiva” (Braslavsky-Tiramonti, 1990): los responsables del diseño, ejecución, implementación y evaluación de las políticas públicas tienden a atribuirse funciones vagas e indeterminadas, y desvinculadas de los procesos pedagógicos (programas compensatorios, esenciales y básicos: p.e. dar cuadernos y útiles), etc.

A mediados de los 90 aparecen en Latinoamérica algunas elaboraciones conceptuales de la sociología crítica de la educación y del cognoscitivismo pedagógico (sociedad del conocimiento y constructivismo); surge también una rejerarquización organizativa para buscar los objetivos de calidad, eficiencia, equidad y eficacia.

Aparece en escena la importancia del “consenso social” acerca de la importancia del conocimiento y de las tecnologías; pero, el grado de asimilación de estas abstracciones varía en la mayoría de países de América Latina (se consume bastante energía institucional en definir las prioridades y los presupuestos).

La ausencia de un consenso social (caso Argentina, Uruguay y El Salvador) ha obligado a hacer campañas o al diseño de políticas o programas fractales de carácter gubernamental o de corto plazo; por ejemplo en El Salvador: Plan decenal 1995-2005; Desafíos de la Educación (1999); Plan 2021; y Plan Social Vamos a la Escuela.

Los gremios han sido férreos opositores de la reformas (hay excepciones República Dominicana) por los cambios en las reglas históricas (p.e. inamovilidad de cargos, antigüedad, etc.); en México y Honduras se han consolidado como un grupo de poder con influencias para colocar o quitar funcionarios.

Sobre tensiones: Tensiones entre ejecutar e instrumentar; con el consenso no se agota todo, hay múltiples variables técnicas, p.e. el rol del sector privado, el de las municipalidades, el de los medios; el problema de la articulación y conectividad entre las élites y la escuela; los ministros o secretarios de Estado tienen como principal referencia el Gobierno y el sistema político; los intelectuales insertados tienen como referencia el sistema académico y la opinión pública; los tecnicopedagógicos tienen como referencia la escuela, las normas y la jerarquía; y los maestros su nuda realidad local; la tensión

—y la lógica— entre los tiempos políticos (gobierno y huella), los tiempos técnicos (productos), los tiempos burocráticos (normas sin riesgos) y los tiempos pedagógicos (cotidianeidad escolar); los tiempos no son lineales y hay diversos itinerarios para las decisiones e implementaciones; tensiones entre el cumplimiento de la norma y la acción: en la burocracia no cabe el “briefing”, cuando terminan de aprender el procedimiento hay cambio de Gobierno...; hay un choque frecuente entre los procedimientos escritos y las necesidades; el financiamiento por reglas externas facilita la cosa.

Tensiones entre la necesidad, la disponibilidad y la utilización de competencias y conocimientos; falta en los equipos de trabajo polivalencia, audacia para enfrentar desafíos, apertura multicultural para transferir experiencias y capacidad de discernimiento, dominio de idiomas, capacidad para comunicar proyectos y resultados, percepción de la necesidad, habilidad para negociar, entrenamiento para trabajar en equipos multidisciplinarios, capacidad de diseño, seguimiento y monitoreo de procesos complejos; esto tampoco se aprende en un periodo de Gobierno; tensiones en los equipos de trabajo (búsqueda de profesionalismo en un contexto de ajuste fiscal): tres modelos: 1. equipo con autonomía ligado al máximo nivel ministerial (produce y evalúa); 2. equipos insertados en estructura de línea, envueltos en las rutinas, procedimientos y controles; y 3. personal contratado ad hoc —*free lance*— que genera mucha tensión con los de planta; romper inercias.

Hay poca investigación, diálogo y comunicación entre pedagogos y políticos; en las últimas tres décadas predominan los criterios políticos gubernamentales sobre las necesidades pedagógicas y didácticas de la escuela; las reformas no ingresan al aula, ni parten de ellas.

En la gestión pública existen más conocimientos de los que se utilizan, pero así y todos los que se utilizan no son suficientes

(hay sesgos); hay que dar una mirada a las redes de instituciones educativas exitosas y hacia espacios proclives de producción académica educativa.

Se vislumbran a futuro tres dinámicas: de innovación, de permanencia estática y de mercado, dependientes de posibles intelectuales reformadores, pedagogos reformadores, políticos, empresarios influyentes y opositores o conservadores.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo V

Conceptos básicos para la gestión pública educativa

Hemos querido plantear en estos ensayos sobre gestión pública educativa, un apartado o capítulo dedicado a aclarar algunos conceptos manejados con mucha ligereza en los discursos contemporáneos. En efecto, la falta de conocimiento o comprensión de los mismos impacta negativamente en los sistemas educativos, y el diseñador de políticas educativas debe saber muy bien a qué se quiere o pretende referir al utilizarlos.

1. La descentralización

Consiste en el traspaso del poder y la toma de decisión hacia núcleos periféricos de una organización. Supone transferir el poder de un Gobierno central hacia autoridades que no le están jerárquicamente subordinadas. Un Estado centralizado es aquel en el cual el poder es atribuido a un Gobierno central, de manera que los gobiernos locales actúan como sus agentes. El paso de un Estado centralizado a uno descentralizado importa otorgar un mayor poder a los gobiernos locales, que pueden tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias. La descentralización de un Estado pue-

de ser política o administrativa. Características de la descentralización: *a)* Hay un traslado de competencias desde la administración central del Estado a nuevas personas morales o jurídicas; *b)* El estado dota de personalidad jurídica al Órgano descentralizado; *c)* Se le asigna un patrimonio propio y una gestión independiente de la administración central; *d)* El estado sólo ejerce tutela sobre estos; *e)* Se basa en un principio de autarquía; y *f)* La descentralización refuerza el carácter democrático de un Estado y el principio de participación, consagrado en numerosas constituciones de la tradición jurídica hispanoamericana.

2. La desconcentración

Es una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad y el ejercicio de una competencia y que las normas le atribuyan como propia a un Órgano administrativo en otro Órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente. La propia norma que atribuya la competencia habrá de prever los requisitos y términos de la desconcentración, así como la propia posibilidad de su ejercicio. Requiere para su eficacia de la publicación en el Boletín Oficial que corresponda. La desconcentración se realizará siempre entre órganos jerárquicamente dependientes y en sentido descendente. El hecho de que se transfiera la titularidad y no únicamente su ejercicio (como es el caso de la delegación de competencias) implica que el Órgano que recibe la competencia la ejerce como propia. En virtud de la desconcentración, una Unidad organizativa puede realizar una o ambas de las siguientes acciones: Por una parte, crear órganos para ubicarlos fuera del lugar sede del organismo, sin afectar la unidad organizativa. A esto se le denomina desconcentración orgánica. Por otra parte, delegar o reasignar atribuciones desde un órgano que los concentra hacia otro u otros Órganos de la misma Unidad organizativa. A esto se le llama desconcentración funcional.

3. La delegación

Es, en derecho administrativo, la traslación por un ente u órgano superior a otro de nivel inferior del ejercicio de una competencia, reteniendo el delegante la titularidad de la misma. La delegación supone, por cierto, que la autoridad delegante esté facultada por la ley o el reglamento para realizar la delegación. El acto de delegación, con todo, se verifica en virtud de un acto administrativo de carácter específico. Por esta misma razón, la delegación es esencialmente revocable por la autoridad delegante. Debe destacarse que la responsabilidad por las decisiones administrativas que se adopten o por las actuaciones que se ejecuten recaerá en el delegado. El delegante conserva su deber de control jerárquico sobre el delegado, quien será en consecuencia responsable por las faltas a él. En cambio, en la denominada delegación de firma, la responsabilidad permanece en la autoridad delegante. Naturalmente, mientras se encuentre vigente la delegación, la autoridad no podrá avocarse el ejercicio de la potestad delegada.

4. La municipalización

Generalmente de servicios, en el derecho administrativo, es un concepto que en su acepción general se manifiesta cuando por ley se establece que actividades hasta entonces privadas pasan a tener consideración de servicio público, competencia de las administraciones municipales. También puede entenderse en su acepción puntual, que se produce cuando una administración municipal decide asumir la titularidad de una actividad económica hasta entonces privada, con el fin de gestionarla o explotarla como servicio público de manera directa o indirecta.

5. Regionalización

Es una metodología, procedimiento o intervención para modificar el orden territorial de un Estado en unidades territoriales regiones más pequeñas, con la consiguiente transmisión de poder desde el Gobierno central a las regiones. El proceso opuesto se llama unitarización. En otras palabras, es una delimitación geográfica que se realiza en consideración de elementos comunes.

6. Gobernabilidad

Se refiere a un proceso por el cual los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influyen y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto en la vida pública como en el desarrollo económico y social. Estas últimas implican una relación individual de los hombres y mujeres con el Estado, la estructuración de los Órganos del Estado, la producción y la gestión de los recursos para las generaciones actuales y venideras, así como la orientación de las relaciones entre los Estados. En tanto que la gobernabilidad es una noción más amplia que la de potestad pública, cuyos principales elementos son la Constitución, el Parlamento, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y supone una integración entre las instituciones concebidas formalmente y las organizaciones de la sociedad civil. Los valores culturales y las normas sociales existentes, así como las tradiciones o las estructuras sociales, son variables esenciales que influyen en este proceso de interacción. Las diversas proposiciones en materia de gobernabilidad no son solamente un conjunto de recomendaciones sobre la manera más eficaz de administrar el Estado, sino que además son proposiciones específicas sobre la organización de las relaciones entre el mercado y la democracia. Estas proposiciones inciden en la forma del Estado y su misión, el dispositivo institucional

y el marco normativo de un país, la flexibilidad del sistema político y las formas de participación y de manejo del conflicto (para mayor profundidad ver Capítulo III).

7. Crisis

Del latín crisis, a su vez del griego κρίσις, es una coyuntura de cambios en cualquier aspecto de una realidad organizada pero inestable, sujeta a evolución; especialmente, la crisis de una estructura. Los cambios críticos, aunque previsibles, tienen siempre algún grado de incertidumbre en cuanto a su reversibilidad o grado de profundidad; pues si no, serían meras reacciones automáticas como las físico-químicas. Si los cambios son profundos, súbitos y violentos, y sobre todo traen consecuencias trascendentales, van más allá de una crisis y se pueden denominar revolución. Las crisis pueden ocurrir a un nivel personal o social. Pueden designar un cambio traumático en la vida o la salud de una persona o una situación social inestable y peligrosa en lo político, económico, militar, etc. También puede ser la definición de un hecho medioambiental de gran escala, especialmente los que implican un cambio abrupto. De una manera menos propia, se refieren con el nombre de crisis las emergencias o las épocas de dificultades.

8. Consenso

Se denomina consenso a un acuerdo entre dos o más personas en torno a un tema. Una decisión por consenso, no obstante, no implica un consentimiento activo de cada uno, sino más bien una aceptación en el sentido de no negación. En este tipo de modalidades de decisión encontró su fundamento la modalidad griega. También hay interpretaciones del vocablo que se refieren al consenso como formador de las sociedades (en oposición a los conflictualistas, que

encuentran en Hobbes la explicación más general de sus interpretaciones sobre la existencia de la sociedad), hablando de una naturaleza humana tendiente en mayor o menor medida a la igualdad de conjuntos de creencias, con distintos argumentos y elementos teóricos en cada caso. Disenso: la democracia moderna, pluralista y competitiva se basa en la garantía del disenso, que implica el respeto a una cultura política heterogénea y la posibilidad de disentir con los que ejercen el poder sin quedar por ello fuera del sistema; sino, por el contrario, siendo reconocido como parte necesaria del mismo. La legitimidad es la propiedad del poder político de ser aceptado como el más conveniente para la síntesis política, con base en lo cual obtiene apoyo político. Legitimidad implica consenso, y consenso implica homogeneidad cultural. La pregunta implica si esa legitimidad, ese consenso y esa homogeneidad cultural deben abarcar todo el campo político, incluyendo las instituciones instrumentales y las decisiones, acciones y opciones de los gobernantes. La opción democrática afirma que no, y que es suficiente el consenso sobre las “reglas básicas del juego”: sobre las instituciones creadas para disciplinar los conflictos y proteger los derechos y libertades de las personas y los grupos sobre la base del principio de mayoría, atenuado por las garantías a las minorías, pudiendo haber disenso, y por ende posibilidad de cambio, sobre todo el resto, sin que sea cuestionada por ello la legitimidad democrática; sino por el contrario, exaltada en la medida en que ese disenso tiene vigencia efectiva.

9. La desigualdad social

Se refiere a una situación en la que no todas las personas y los ciudadanos de una misma sociedad, comunidad o país, tienen iguales derechos y obligaciones. El término desigualdad social se refiere a una situación socioeconómica, no necesariamente jurídica. Esto se refleja en el caso de los ricos, cuando reciben un trato mejor o

preferencial por tener dinero, que los pobres que no tienen los mismos recursos. La acción de dar un trato diferente a personas entre las que existen desigualdades sociales, se llama discriminación. Esta discriminación puede ser positiva o negativa, según vaya en beneficio o perjuicio de un determinado grupo.

10. Presupuesto plurianual

Es una herramienta que contribuye a un mejor ordenamiento del gasto y facilita una conciliación entre fines de la política económica, para disminuir las fluctuaciones económicas y reducir la incertidumbre del sector privado. Un Presupuesto Plurianual o Presupuesto de Mediano Plazo involucra una forma sistemática de métodos de pronóstico relacionados con el proceso de presupuestación más allá del año fiscal. Esto significa que el Presupuesto Plurianual contiene valores futuros comprometidos y no meras proyecciones plurianuales.

11. Ruta crítica

El método de la ruta crítica fue inventado por la corporación DuPont y es comúnmente abreviado como CPM por las siglas en inglés *Critical Path Method*. En administración y gestión de proyectos, una ruta crítica es la secuencia de los elementos terminales de la red de proyectos con la mayor duración entre ellos, determinando el tiempo más corto para completar el proyecto. La duración de la ruta crítica determina la duración del proyecto entero. Cualquier retraso en un elemento de la ruta crítica afecta la fecha de término planeada del proyecto, y se dice que no hay holgura en la ruta crítica. Un proyecto puede tener varias rutas críticas paralelas. Una ruta paralela adicional a través de la red con las duraciones totales menos cortas que la ruta crítica es llamada una sub-ruta crítica. Originalmente, el

método de la ruta crítica consideró solamente dependencias entre los elementos terminales. Un concepto relacionado es la cadena crítica, la cual agrega dependencias de recursos. Cada recurso depende del manejador en el momento donde la ruta crítica se presente. A diferencia de la técnica de revisión y evaluación de programas (PERT), el método de la ruta crítica usa tiempos ciertos (reales o determinísticos). Sin embargo, la elaboración de un proyecto con base en redes CPM y PERT son similares y consisten en identificar todas las actividades que involucra el proyecto, lo que significa determinar relaciones de precedencia, tiempos técnicos para cada una de las actividades. Construir una red con base en nodos y actividades (o arcos, según el método más usado), que implican el proyecto. Analizar los cálculos específicos, identificando las rutas críticas y las holguras de los proyectos. En términos prácticos, la ruta crítica se interpreta como la dimensión máxima que puede durar el proyecto, y las diferencias con las otras rutas que no sean la crítica se denominan tiempos de holgura.

12. Marco lógico

El Marco Lógico es una técnica para la conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos. Se sustenta en dos principios básicos: el encadenamiento (vertical y horizontal) y la participación. Identificado un problema de desarrollo se pretende resolver el mismo mediante un proceso racional (lógico), que concatene los distintos niveles de objetivos (largo, mediano y corto plazo), sus respectivas estrategias y tácticas e indicadores para medir claramente el logro de esos objetivos. La complejidad del escenario actual obliga a la toma de decisiones participativas. En otras palabras, exceptuando situaciones especiales, sólo la participación de todos los involucrados permite un abordaje más integral del problema, y por ende, mayores posibilidades de éxito. El marco lógico acepta las teorías de la complejidad y de sistemas en la administración. Los

problemas esenciales nunca son fragmentos y los problemas globales son cada vez más esenciales. Además, todos los problemas particulares no pueden plantearse y pensarse correctamente si no es en su contexto. El Sistema de Marco Lógico (SML) está estructurado en tres módulos, que conforman un proceso dinámico, eslabonado y circular: Diseño, Ejecución y Evaluación.

13. Calidad educativa

Cinco preguntas fundamentales pueden definir el concepto de “calidad educativa”: ¿Qué aprenden los alumnos?, ¿Cuál es el nivel al que ocurren esos aprendizajes?, ¿Qué competencias han desarrollado los alumnos con base en esos aprendizajes?, ¿Cómo han ocurrido los aprendizajes?, y ¿Bajo qué condiciones se han producido los aprendizajes? (UNESCO-ORELAC).

14. Equidad

Son muchos y variados los ámbitos de la educación en los que es relevante la justicia y la equidad. Como en otros aspectos de la vida humana, existen diferentes concepciones de justicia que resultan significativos en los diferentes contextos sociales (Windí y Gingell: 1999). La justicia como trato imparcial, por ejemplo, puede funcionar bien en relación con procesos legales que, bajo otros aspectos, ha de complementarse desde el punto de vista del mérito. En cualquier caso, la justicia establece exigencias de igualdad. Sólo es posible delimitar la polisemia del concepto de justicia cuando se determina el tipo de igualdad que se busca. (Kerber: 1996). La equidad busca establecer justicia en condiciones de desigualdad y de diversidad. Las exigencias de igualdad son siempre negativas en el sentido de que niegan lo apropiado de determinadas formas vigentes de trato desigual en relación con diferencias reales.

La exigencia de igualdad se convierte en un principio vacío si no está en relación con un determinado contexto dentro del cual su significado cobra un sentido peculiar. La igualdad puede ser cabalmente entendida como una meta-valor, es decir, como un valor que subyace a otros, como ideal de trato, convivencia, organización, y que se ofrece como marco de sentido de otros valores (DeMarco: 1996, 222).

La equidad educativa supone un ideal social. Existen diversas interpretaciones del principio de equidad o igualdad de oportunidades, según el punto de referencia del principio de igualdad: 1) igualdad de acceso; 2) de insumos (gastos de inversión y operación en los servicios educativos); 3) igualdad de resultados, ya sea bajo el supuesto de que todos cuentan con iguales puntos de partida, es decir, con el mismo nivel de habilidades o capacidades o con diferentes puntos de partida en este sentido; 4) igualdad de los procesos, sobre todo en relación al aprendizaje; e 5) igualdad proporcional, que establece que la distribución de la educación ha de ser equitativa, de manera que todas las clases sociales puedan participar en ella con tasas proporcionales.

Las diferencias en la disposición de oportunidades son compatibles con el postulado de la igualdad cuando podemos aceptar que existe una razón de peso para un trato desigual. La exigencia de igualdad de oportunidades suele plantearse cuando no parecen aceptables las razones para un trato desigual (Cf. Forscher: 1989). El punto de partida de la educación, las preferencias individuales, el entorno social y educativo y, particularmente, el esfuerzo personal de cada educando, son factores muy variables que plantean una dificultad enorme para dar sentido concreto a la exigencia de una igualdad de oportunidades aplicable a cada caso particular.

15. Desigualdad educativa (paradigmas sociológicos)

1. Las desigualdades educativas son originadas por un conjunto de factores externos a los sistemas educativos, por lo que tales desigualdades se derivan de las que ya existen en la sociedad en la que los sistemas educativos están inmersos (tesis funcional, enfoque exógeno, informe Coleman, 1966 = provechamiento escolar depende de los antecedentes socioculturales de los estudiantes). 2. Las desigualdades educativas se originan en el hecho de que la educación que se ofrece a los estratos sociales de menores recursos está pauperizada, no es administrada de acuerdo con los intereses de esos sectores y, por ende, refuerza las desigualdades sociales preexistentes (tesis funcional). 3. Las desigualdades educativas se originan en el hecho de que los currículos, habiendo sido diseñados de acuerdo con las características culturales y las necesidades sociales de los países económicamente dominantes, no son relevantes para los sectores sociales de los países dependientes que no comparten las características culturales de los sectores hacia los que dichos currículos están dirigidos (tesis estructuralista-dialéctica-didáctica). 4. Las desigualdades educativas se originan en el hecho de que la educación que reciben los sectores sociales de menores recursos es impartida por medio de procedimientos que fueron diseñados, y de agentes que fueron preparados para responder a los requerimientos de otros sectores, también integrantes de las sociedades de las que aquellos forman parte (tesis dialéctica docente).

16. Sistema educativo

El sistema educativo es un conjunto de elementos interrelacionados con un fin determinado; el fin de este sistema es educar de una manera uniforme a todos los alumnos, y los elementos principales son instituciones educativas y normas. Los primeros

sistemas de educación en masas surgieron en la segunda mitad del siglo XIX en diversos países de Europa y en Estados Unidos de América. Desde entonces se afirmó el principio de que la instrucción pública era responsabilidad del Estado y no de las iglesias. En 1870 se aprobó en Inglaterra la Ley Forster, por la cual se creó un sistema estatal de escuelas, patrocinados por iglesias y por consejos escolares. En 1880 los franceses promulgaron leyes que establecieron la educación laica y la asistencia obligatoria para todos los niños que tuvieran entre 6 y 13 años de edad. Entre los años 1830 y 1860 el Gobierno de Estados Unidos de América ordenó la construcción de escuelas, y destinaron recursos económicos para impulsar la educación. En diversos países se establecieron leyes de gratuidad y obligatoriedad de la educación. El sistema educativo posee finalidades, organización y estructura propias para desarrollar el currículum que diseñe, desde una concepción más amplia el sistema educativo abarca no sólo la escuela, sino todos los medios sociales que influyen en la educación. Por sistema educacional se entiende la forma en la cual se organiza la educación formal y sus diferentes niveles en un determinado país. Para cada nivel se definen las exigencias de ingreso y egreso, currículum de cada nivel, o según lo definido por cada institución en el caso de la educación superior. Por lo general los niveles educacionales están determinados por actos legislativos (leyes) o ejecutivos (decretos y reglamentos) en cada país, en menor o mayor detalle.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo VI

El estado del “Estado”: aproximación, perspectivas y estrategias

El concepto Estado, en su acepción latina, proviene de “*Status, us*” que significa situación o posición, y a su vez la etimología nos remite al término “*Sto, Stare*”, cuyo significado es estar en pie, derecho, morar, habitar, etc.; este dato nos remite a una interpretación apriorística. Estado en el orden sociopolítico significa “lo que está situado en un lugar frente a...”; “*su Sitz in lebem*” apunta a una entidad de índole sociopolítica (lugar) que está presencialmente e históricamente ubicada como cosa pública (*rei publicae*, dirá en su neologismo Maquiavelo); su lugar público, lo relaciona con la *πολις*, polis o ciudad, y así el concepto insoslayablemente se politiza, y pasa a formar parte del espectro político.

El Estado, desde la perspectiva histórica Ática, para Platón tiene una dirección teleológica, un principio programático definido como “justicia”, lo que supone a la vez una didáctica peculiar; la felicidad como medio para alcanzar el fin es un elemento hedónico propuesto por el autor; no obstante, el Estado platónico es un ataque duélico contra el egoísmo; las bases materiales del Estado platónico son la economía, la justicia y lo militar, así como también los modelos tiránicos y oligopólicos fragmentan la sociedad; el Estado tiene

como una tarea prioritaria promover la educación, y paralelamente la organización social y económica; la legitimación del Estado para Platón, no se radica en *status quo* de los poderosos y ricos. Sobre Aristóteles hay que mencionar el aspecto de la “Justicia Equitativa”, que debe impulsar el Estado como tal, no obstante todo su discurso en esta área se inclina más hacia lo político.

A pesar de su aplicación griega, el primero en sistematizar el concepto en el ámbito político fue N. Maquiavelo con su afirmación “*Statu rei publicae*”; así la nueva comprensión se definía como una organización política, basada en un territorio común y en el control ejercido sobre los habitantes de ese territorio. Para un Estado es esencial la existencia de un Gobierno, así como para un Estado de Derecho es imprescindible la Constitución. El Estado ha sido estigmatizado por diversos conceptos y teorías, que van de su plena justificación hasta considerarlo como una simple ficción para ocultar intereses de dominación sobre personas, grupos o sociedades.

El Estado, bajo su acepción clásica, está constituido por el territorio, la población y la soberanía, siendo estos los elementos constitutivos de su esencia; no obstante, habría que profundizar en las concepciones primitivas para elaborar un discurso más diáfano sobre el Estado como elemento político.

El Estado ha sido una organización política de la clase dominante, que ha tenido como responsabilidad mantener el orden existente y resistir frente a los intereses de las clases más desposeídas; este fenómeno surge análogamente con la estratificación social diferenciada; así, el Estado garantizó coercitivamente un poder público de ciertas seguridades para la clase privilegiada. Así pues, el Estado ha sido un instrumento de las clases dominantes, más que una entidad de servicio a toda la población, como se podría comprender hoy.

Al hablar de Estado tenemos que afirmar la existencia de una tipología variada; por ejemplo, tenemos el clásico Estado Absoluto, cristalizado en el monopolio del poder; el Estado Corporativo, como instrumento fascista de las clases burguesas; el Estado de Democracia Nacional, que surge con la emancipación política y económica de los imperialismos y neocolonialismo; el Estado de Prosperidad General, como mito social de la sociedad capitalista moderna; el Estado Socialista, comprendido como una superestructura del socialismo; el Estado de Bienestar, en donde se mezcla lo político y lo económico; y el Estado Providencia, como el servicio gubernamental a la sociedad.

El Estado Civil, supuso un cambio transitorio basado en un precedente debatido a lo largo de la filosofía política: el Estado Natural; esta transición, según Rousseau, supuso un cambio notable antropológicamente hablando, en vistas a que la justicia se superpuso sobre el instinto, impregnando a la sociedad de la moral. Así el Estado Natural se regía por el apetito instintivo, mientras que el Estado Civil se rige por la razón; esto nos hace concluir que el Estado Civil implica en cierta medida la pérdida de la libertad natural y del derecho ilimitado, generando una nueva libertad más coercitiva y convencional manejada por lo que se llama libertad negativa (libertad para) y libertad positiva (libertad de).

Robert Nozick, en “Anarquía, Estado y Utopía” plantea las restricciones morales del Estado, bajo el tratado del Estado Mínimo y el Estado Ultramínimo; Nozick, califica al Estado como “gendarme”, es decir una especie de policía; a este Estado, llamado también “Mínimo”, le denomina “Ultramínimo”, es decir el que mantiene un monopolio protegido con sus fuerzas coercitivas. Para Nozick, el Estado también es el que prohíbe la justicia privada o independiente; ambas características presentan un perfil sombrío y efímero del Estado.

Harold Laski en su estudio sobre “La Naturaleza del Estado” parte del grado de dependencia de todo ciudadano de un determinado Estado, también nos remite al carácter coercitivo y de sojuzgamiento de voluntades. En realidad la reflexión sobre el Estado nos remite a tres puntos de vista: forma de Gobierno, fundamento del poder y la politicidad utópica, justificante y moral; desde este lugar sustancial se puede desarrollar toda una filosofía política.

Según Max Weber el Estado –después de su expresión medieval– propone algo nuevo: la expropiación de los medios de servicio por parte del poder público, lo que conlleva a un nuevo aparato administrativo estatal, si esta fuera la esencia del Estado moderno ¿cómo queda la privatización actual frente al Estado?

En sí, al plantearse un discurso sobre el Estado frente al fenómeno político nos remitiremos a un punto categorial y articulador: el Poder; todas las formas de Gobierno que descansaron sobre el Estado, sean estas aristocracias, oclocracias, democracia, tiranía, monarquía, oligarquía; y todas las formas de poder: fisiocracia, burocracia, partitocracia, poliarquía, tienen en su base etimológica el término “cratos” poder, fuerza, potencia, autoridad, principio, etc. Desde este punto de vista y desde esta perspectiva el Estado se define, de hecho, como “summas potestas”, sumo poder, de donde derivan los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el poder como eje político del Estado ha sido representado en las teorías sustancialista, subjetivista y relacional.

La reflexión sobre el Estado nos remite también al concepto de Estado Representativo; este modelo ha tenido dos fases: una monárquica constitucional (Inglaterra) y otra parlamentaria (Francia); en ambas la representación fue bastante limitada; este modelo de Estado está precedido del régimen absolutista, y poscedido por la democracia contemporánea; así, la subtensión dinámica

histórica ha posibilitado seleccionar entre los elementos políticos, el aspecto representativo que ha intentado materializarse en la democracia actual.

Esta reflexión podría concluir con algunas palabras hermenéuticas que interpreten los datos bibliográficos e históricos desde nuestro contexto y así podemos bosquejar un Estado desde una nueva perspectiva.

El Estado debe ser ante todo una entidad histórica que catalice los signos históricos, los reinterprete y los devuelva a la sociedad en estrategias y políticas que humanicen a la sociedad deshumanizada actual; el Estado debe ser una entidad de servicio a la persona humana, un servicio desinteresado, justo y honesto, con voluntad de verdad real, que busque el desarrollo integral sostenible de las estructuras, que transforme a la sociedad en un lugar sustancialmente humano, bajo los criterios críticos, propositivos y éticos.

El Estado, como lugar político al servicio de..., debe recuperar constantemente su sentido posibilitador e histórico de una sociedad y de una ciudad orientadas a la justicia y al bien común; debe ser una institución ante todo ética, bajo la noética racional; sus aparatos legislativos, ejecutivos y judiciales deben señalar siempre, con objetividad y honestidad, hacia un devenir de justicia y verdad, bases fundamentales del "ethos" de paz. A la vez el Estado debe distanciarse de las ideologías oligopólicas intelectuales y partidarias, porque el Estado es un instrumento social para lograr el beneficio de todos, así el protagonismo individual y grupal se debe disipar en una direccionalidad abierta, total y última.

El Estado debe hacerse cargo de..., debe encargarse de... y debe cargar con la problematicidad contextual que le impele en la realidad, soslayando las afecciones de los grupos de poder; el Estado y sus miembros deben asumir los retos kantianos, deben "saber" lo que

hacen, deben “hacer” sus responsabilidades y deben “esperar” lo incierto y sin recompensa; de este modo el todo estatal tiene la necesidad de recuperar su “lugar” histórico-político, basado en el diálogo, la concertación y la interacción con el “alter” que se encuentra en las “res-pública” y en el “demos-cratos”.

Recuperar el verdadero valor histórico del Estado no es una tarea exclusiva de los políticos, ni de los partidos; es una fatiga intelectual que debe ser llevada a cabo corporativa y colectivamente por el todo social: universidades, intelectuales, políticos y ciudadanos; absterger su imagen deteriorada y sacudir las lacras históricas de negatividad exigirá un esfuerzo radical y duélico, haciendo el bien y luchando contra el mal en las gestiones y los procesos políticos.

1. Políticas de Estado en educación y estrategia

Constantemente criticamos el cortoplacismo de las políticas “gubernamentales”, y cuando nos referimos a políticas de Estado suponemos, en primer lugar, que son aquellas políticas que trascienden a los Gobiernos; en segundo lugar, son pensadas en el largo plazo —posiblemente, mínimo 15 años en adelante—; y en tercer lugar, cuentan con un consenso —y administración de disenso— a respetar más allá de los vaivenes políticos e ideológicos.

Hacer políticas de Estado, mantenerlas, respetarlas y ejecutarlas supone un importante ejercicio de planeación —o planificación— estratégica y de operación táctica. Estos conceptos surgen en el mundo de las ciencias militares o políticas; así: estrategia (¿Cómo voy al campo de batalla?) táctica (¿Cómo me muevo en el campo de batalla?).

La estrategia responde a la pregunta sobre qué debe hacerse en una determinada situación. Establecer un plan de acción propio, inter-

prestar el plan del oponente y tener una orientación del curso que pueden tomar los acontecimientos en el futuro son los principales elementos que forman parte de una estrategia. La táctica contesta a la pregunta de cómo llevamos a cabo nuestros planes e ideas. Calcular con exactitud cada movimiento, encontrar maniobras, combinaciones o recursos para mejorar nuestra posición es competencia de la táctica.

Sun Tzu, el más antiguo de los estrategas modernos (siglo IV a. de c.) y que durante 25 siglos ha influido en el pensamiento militar del mundo, no conoció el término planeación estratégica en él hablaba de la estrategia ofensiva. En el Capítulo VIII (Las Nueve Variables), versículo 9, de su libro “El Arte de la Guerra”, dice: “El general (strategos) debe estar seguro de poder explotar la situación en su provecho, según lo exijan las circunstancias. No está vinculado a procedimientos determinados”.

Baidaba, en su texto árabe-hindú “Calila y Dimna” (versión Antonio Chalita Sfair, 1995) escribía sobre las tres cosas en que debía concentrarse la atención del gobernante: 1) “...analizar cuidadosamente los hechos pasados y las razones de su fracaso, hacer un balance de los beneficios y perjuicios que le han traído.”; 2) “Otra reside en el estudio cuidadoso de la situación en su hora presente y de sus aspectos buenos y malos, explotar las buenas oportunidades en tanto pueda y evitar todo lo que pueda causar pérdidas y fracasos”; y 3) “La tercera de estas cosas reside en el estudio del futuro y de los éxitos o fracasos que a su juicio le reserva, prepararse bien para aprovechar las buenas oportunidades y estar atento contra todo lo que teme”.

Más tarde, Nicolás Maquiavelo en su libro “El Príncipe” también explica la necesidad de la planeación para la realización de un buen Gobierno. En la época moderna, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las empresas comenzaron a darse cuenta de algunos aspectos que no eran controlables: la incertidumbre,

el riesgo, la inestabilidad y un ambiente cambiante. Surgió entonces la necesidad de tener control relativo sobre los cambios rápidos. Como respuesta a tales circunstancias los altos directivos, gerentes y políticos comienzan a utilizar la planificación (planeación) estratégica.

2. Planeación estratégica desde el Estado

La planificación estratégica puede definirse como un enfoque objetivo y sistemático para la toma de decisiones en una organización (David, 1990). Planeación estratégica es una herramienta que permite a las organizaciones prepararse para enfrentar las situaciones que se presentan en el futuro, ayudando con ello a orientar sus esfuerzos hacia metas realistas de desempeño, por lo cual es necesario conocer y aplicar los elementos que intervienen en el proceso de planeación.

La planeación estratégica es el proceso gerencial de desarrollar y mantener una dirección estratégica que pueda alinear las metas y recursos de la organización con sus oportunidades cambiantes de mercadeo (Kotler, 1990). La planeación estratégica es engañosamente sencilla: analiza la situación actual y la que se espera para el futuro, determina la dirección de la organización y desarrolla medios para lograr la misión. (Koontz y Weihrich, 1994).

Alcance	Nivel	Responsable	Tipo de planeación
Largo plazo	Institucional	Alta dirección	Estratégica
Mediano plazo	Intermedio	Mandos medios	Táctica
Corto plazo	Operacional	Personal operativo	Operacional

Planificar supone trazar los planos para la ejecución de una obra; hacer un plan o proyecto para una acción; someter a planificación. Del latín “planus - i”: llano, liso, sin relieves; del griego “plac”, “plakos”: llano, sin estorbos.

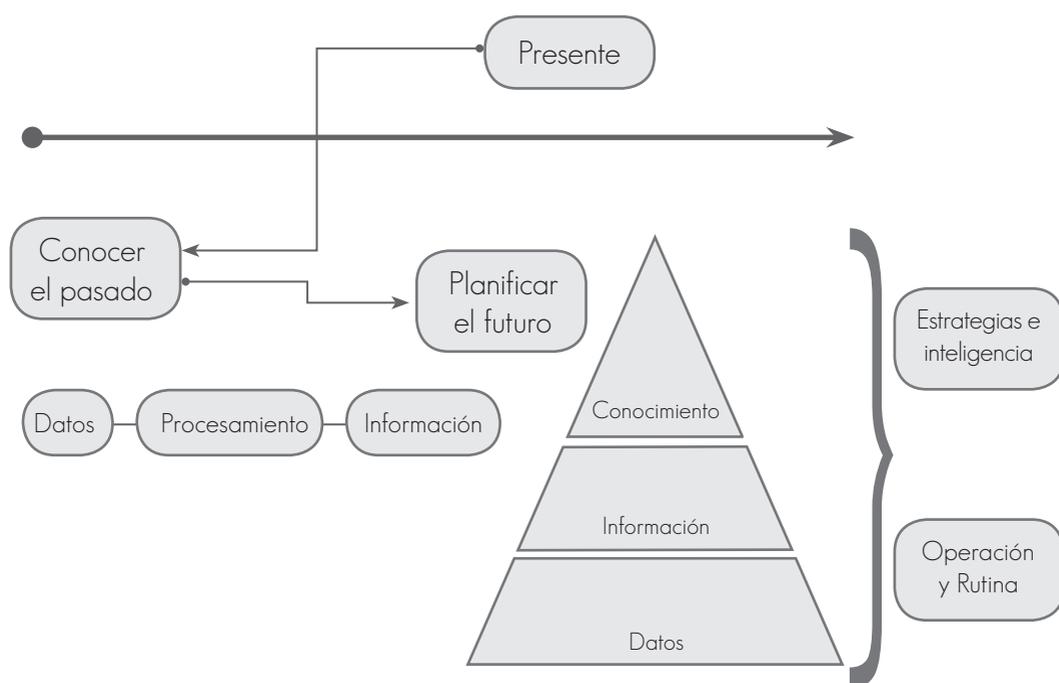
Estrategia, del latín “strategia”; arte de dirigir las operaciones militares; arte para dirigir un asunto; “strages-gis” (2183¿?) derribar. Strategos (plural strategoi, del griego, στρατηγός es el nombre usado en la antigua Grecia para designar al general, o sea el comandante en jefe y supremo de un cuerpo militar terrestre).

La planificación estratégica requiere de tener claros la misión, la visión y los objetivos que buscamos, así como otros elementos incluidos en el siguiente cuadro:

Misión	Visión	Objetivos
¿Qué hacemos y cómo lo hacemos?	¿Qué pretendemos lograr?	¿Cuáles son nuestras principales áreas de acción?
Diagnósticos	Stakeholders y ejecutores	Estrategias maestras
FODAS, estudios muestrales, análisis, etc.	Identificados y justificados	Focalizadas, discutidas y realizables
Planes contingentes	Financiamiento	Indicadores de impacto
Qué hacer ante los cambios y eventualidades	Recursos apropiados y proyectados	Tipo CET: cantidad, especificación y tiempo

Planificar, entonces, no es adivinar el futuro, sino analizar el impacto futuro de las decisiones de hoy; es analizar el pasado el presente y el futuro y definir metas de corto, mediano y largo plazos; es saber, con cierta probabilidad, dónde estaremos mañana por las decisiones

de hoy; desde la función administrativa se trata de ensamblar y coordinar los recursos humanos, financieros, físicos, de información y otros que sean necesarios para lograr las metas. Es en sí, el uso racional de la información y de los datos para transformarlos en conocimiento apropiado; es, desde el presente, analizar el pasado para proyectar el futuro, tal como lo plantea el siguiente esquema:



Datos: Los datos son la mínima unidad semántica y corresponden a elementos primarios de información que por sí solos son irrelevantes como apoyo en la toma de decisiones. También se pueden ver como un conjunto discreto de valores que no dicen nada sobre el por qué de las cosas y no son orientativos para la acción. Un número telefónico o el nombre de una persona, por ejemplo, son datos que, sin un propósito, una utilidad o un contexto no sirven como base

para apoyar la toma de una decisión. Los datos pueden ser una colección de hechos almacenados en algún lugar físico como un papel, un dispositivo electrónico (CD, DVD, disco duro...) o la mente de una persona. En este sentido las tecnologías de la información han aportado mucho en recopilación de datos. Como cabe suponer, los datos pueden provenir de fuentes externas o internas a la organización, pudiendo ser de carácter objetivo o subjetivo, o de tipo cualitativo o cuantitativo, etc.

Información: La información se puede definir como un conjunto de datos procesados que tienen un significado (relevancia, propósito y contexto) y que, por lo tanto, son de utilidad para quien debe tomar decisiones al disminuir su incertidumbre. Los datos se pueden transformar en información añadiéndoles valor. Contextualizando: se sabe en qué contexto y para qué propósito se generaron. Categorizando: se conocen las unidades de medida que ayudan a interpretarlos. Calculando: los datos pueden haber sido procesados matemática o estadísticamente. Corrigiendo: se han eliminado errores e inconsistencias de los datos. Condensando: los datos se han podido resumir de forma más concisa (agregación). Por tanto, la información es la comunicación de conocimientos o inteligencia, y es capaz de cambiar la forma en que el receptor percibe algo, impactando sobre sus juicios de valor y sus comportamientos.

Información = Datos + Contexto (añadir valor) + Utilidad (disminuir la incertidumbre).

Conocimiento: El conocimiento es una elaboración personal que mezcla de experiencia, valores, información y *know-how*, y que sirve como marco para la incorporación de nuevas experiencias e información, y es útil para la acción. Se origina y aplica en la mente de los conocedores. En las organizaciones con frecuencia no sólo se encuentra dentro de documentos o almacenes de datos, sino que también está en rutinas organizativas, procesos, prácticas y normas (Davenport & Prusak, 1999).

En la discusión contemporánea quedan varios puntos por resolver: ¿Cómo concebimos el largo plazo: ¿10, 15 o 30 años?; ¿Cómo concebimos el futuro?, ¿Posible, probable, deseable?; ¿Utopía vs. lo concreto?; ¿Incluimos los riesgos financieros (Arroba Risk / Crystal Ball) y la probabilidad de ocurrencia?; para ello encontramos al menos tres enfoques:

Tres enfoques en el pensamiento de largo plazo	
Pronóstico	Tiende a dar por supuesto un conjunto de relaciones causales definibles entre los acontecimientos, por medio de las cuales se pueden predecir sus estados futuros, con distintos grados de probabilidad. Muchas actividades de pronóstico están restringidas debido al valor de sus premisas. Se aplica particularmente en el campo económico y tecnológico. Se cree libre de valores, aunque éstos están relacionados con la naturaleza y el origen de las preferencias de valor ligadas a las actividades de evaluación tecnológica (technology assessment) que la condicionan.
Planeación de largo plazo	Enfatiza el largo plazo, generalmente en lo concerniente a la organización de acontecimientos que sobrevendrán en los próximos 5 o 10 años, asociados sobre todo al mundo corporativo y la planeación gubernamental. Estos horizontes están limitados usualmente por sus relaciones funcionales con determinados sectores de la sociedad. Implica supuestos de valor referidos a cómo pueden planearse las actividades, en lugar de cómo deberían ser planificadas. Generalmente se le considera más como un aspecto instrumental de la planificación que como un fin en sí mismo. A nivel internacional difiere en cuanto a las preferencias de valor y la variedad de los procesos involucrados. Requiere de indicadores sociales para ayudar a medir los procesos de planificación.

Estudios del futuro	Tienden a orientarse hacia el largo plazo, extendido a dos o tres décadas. Es una actividad especialmente abierta a diversos procesos, enfoques y métodos. Muchos de estos estudios se refieren a sectores específicos de la sociedad o a áreas focales de actividad. Se busca identificar sus premisas estructurales. A menudo se tienden a explicitar las preferencias de valor y las preferencias, así como los factores que promueven o constriñen lo posible y lo deseable, de acuerdo con las acciones presentes o futuras que se pueden realizar al respecto.
---------------------	--

Fuente: "Apuntes para el Largo Plazo" (J.M. Vásquez, CEPAL, 2000).

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo VII

Políticas educativas, burocracia y gestión

Hacer políticas educativas no es un simple ejercicio romántico que aglutine buenas ideas o planteamientos relativamente lógicos para sobrellevar una gestión gubernamental; tampoco se trata de un ejercicio con pautas de idealismo academicista o de pragmatismo político-electoral. En la tradición politológica se han discutido, debatido y escrito centenares de volúmenes a cerca de las “hechuras de las políticas públicas” (policy-making), llegando a dos grandes conclusiones definitorias: una teórica y otra descriptiva, 1) el hacer políticas implica hacer decisiones (decision-making), y este hacer supone construir un “curso de acción con sentido que involucra a los que legítimamente están inmiscuidos o afectados”, a tal grado que es necesario proponer perspicazmente la fórmula *policies versus decision*; 2) en efecto, también el hacer políticas no es un asunto unilateral de decisiones, sino que lleva acciones implícitas.

En términos generales, existe en la mayoría de sistemas educativos una distancia o brecha entre lo prescrito de las políticas educativas y la realidad escolar; por un lado, caminan los funcionarios, sus políticas, programas insignias y su datos; por otro, la nuda realidad

de la escuela con sus problemas, carencias y problematicidad de las ausencias en términos de liderazgo y eficiencia.

Hacer políticas públicas educativas supone la articulación de varios elementos: *a)* tener datos confiables; *b)* administrar disensos y lograr consensos; *c)* diseñar una arquitectura estratégica de planificación; *d)* contar con indicadores y metas; *e.* diseñar programas sobre la base del costo-beneficio; *f)* tener clara la tasa de retorno; *g)* coherencia entre el planteamiento técnico y los recursos financieros; y *h)* contar con matrices concretas de corto, mediano y largo plazos.

A modo de ejemplo, he tenido la oportunidad técnica —no política— de alinear y valorar tres documentos importantes del caso salvadoreño: 1) El programa de Gobierno “Nace la esperanza viene el cambio”, concretamente la política de cultura, educación, ciencia y tecnología (hacia la sociedad del saber); 2) El Plan social Vamos a la Escuela (2 versiones en borrador); y 3) El Plan Quinquenal de Desarrollo. Estos tres documentos que deberían estar de manera coherente, articulados técnica y financieramente, cada uno tiene su propio lenguaje, sus propias metas, y para nada coinciden en la parte financiera, salvo en algunos tópicos aislados.

Desde los Acuerdos de Paz (1992) no hemos logrado definir una visión de país y de ciudadano de largo plazo, y por eso estamos pagando las consecuencias; la miopía y el autismo economicista no dejan espacios a la política educativa. De 1995 al 1999 se enarbó la Reforma Educativa en Marcha con cuatro ejes —cobertura, calidad, modernización y valores—, era un plan decenal; pero en el 1999 se diseñó el documento “Desafíos de la educación para el nuevo milenio”, muy parecido, pero hubo un quiebre técnico —Esco grata memoria, entre otros cambios—; en 2004 arrancó el Plan Nacional 2021, y con él una considerable cantidad de programas; los ejes de este programa fueron: formación integral, once grados de

escolaridad, formación técnica y tecnológica y ciencia y tecnología para el bienestar; el plan no llegó al 2009, le faltaron 12 años. Hoy volvemos a empezar con el Plan Social Educativo Vamos a la Escuela, con muchas ideas pero sin financiamiento ni coordinación.

Las políticas educativas siguen a la zaga de las remesas y de los ínfimos números de las exportaciones; son menos importantes que las gremiales de maestros, de transporte público y de empresarios; están opacadas por la vulnerabilidad y por la inseguridad. Y los resultados están ahí: baja escolaridad, serias limitaciones en la matrícula de educación preescolar, media y superior, baja calidad en educación básica, ineficiencia didáctica-pedagógica, y todo converge en más migración, desempleo y violencia... sigamos adelante...

En las últimas décadas se han invertido cientos o miles de millones de dólares en el sector educativo, en diversos programas, proyectos y niveles; bien sea a través del presupuesto general de la nación, a través de créditos, canjes o donativos, los ministerios o las Secretarías de Educación de Latinoamérica han administrado cuantiosas sumas de dinero para mejorar la cobertura, la calidad, tecnologías, etc.; algunos de estos programas o proyectos han contado con limitadas evaluaciones de medio término o de impacto, cuyos resultados son poco conocidos, y en no pocos casos, estas evaluaciones han sido maquilladas para no dejar mal parado al ejecutor y al que financia; y me consta...

Lo decadente en nuestro medio —muy a pesar de estas significativas inversiones— es que las brechas socioeconómicas se mantienen o amplifican; no hay mayores cambios en lo que respecta a los indicadores de pobreza y exclusión; es más, en algunos escenarios sí se perciben cambios en los coejecutores privados, ONG, universidades, etc., más no en la escuela...; y desde la perspectiva macroeconómica podemos cuestionar la calidad de las reformas, su costo, y

en ellas el grado de “ocurrencia o seriedad” en los programas y proyectos aprobados por los ministros y avalados por los organismos multilaterales.

En nuestro contexto casi no se implementan las “técnicas de decisiones” previas en la gestión de las políticas públicas educativas, ni se conocen los análisis de la “Tasa de Rentabilidad Social”, como indicadores que permitan evaluar el impacto social y la medición porcentual del beneficio que cada unidad monetaria invertida en el proyecto dejaría en la comunidad; tampoco se debate sobre “costo-beneficio/efectividad” de los programas y proyectos para evaluar, bajo una lógica o razonamiento, el obtener los mayores y mejores resultados al menor esfuerzo invertido, tanto por eficiencia técnica como por la motivación humana. Es más, ni siquiera coinciden los planes electorales con los sectoriales, ni con los quinquenales...

Se le puede ocurrir a algún funcionario gastar su presupuesto en televisores plasma, uniformes, útiles escolares, computadoras, realizar diagnósticos o lo que sea, sin antes validar su “intuición” con tasa de rentabilidad social o costo-beneficio. En otros países con un mayor nivel de desarrollo técnico-político antes de tomar una medida educativa nacional se discuten al menos cuarenta probabilidades en donde participan generalmente 17 especialistas —nacionales e internacionales— analizando las fórmulas de costo efectividad (E. Shiefelbein y L. Wolf, Octubre de 2008). Y esto no solo tiene que ver con la coherencia entre lo que planificamos y pretendemos ejecutar (eficiencia), sino también con la rendición de cuentas; al fin y al cabo el presupuesto de educación proviene de los contribuyentes, y da la impresión de que la educación pública es mucho más cara que la privada, con los agravantes de la poca eficiencia de sus resultados, la imposibilidad de evaluar sus logros y la impotencia ciudadana de ver cómo se malgastan los recursos en programas de nulo impacto para la generación de ciudadanía y calidad académica.

Sin lugar a dudas, los intangibles educativos dan poco rédito electoral, y aparentemente es mejor construir una escuela o regalar cosas que diseñar un mecanismo para evaluar la eficiencia docente (además de tener menos problemas políticos con las gremiales). Mientras sigamos pensando así, bajo el cortoplacismo gubernamental, no esperemos cambios, ni en las pruebas estandarizadas ni a nivel socioeconómico. Los que tengan dinero podrán estudiar en instituciones de calidad y aprovechando mejor las oportunidades, mientras la gran mayoría seguirá en las mismas escuelitas pobres y limitadas, con los mismos maestros que no se pueden evaluar, con o sin uniformes y útiles, pero con el recurrente y reducido horizonte de probabilidades que se limita a estar medio alfabetizado y listo para el fracaso o emigrar.

1. Burocracias educativas

A inicio de los 90 la mayoría de sistemas educativos latinoamericanos inició procesos de modernización institucional; la vieja racionalidad de los esquemas estatales omnipotentes, con una gran arquitectura organizacional basada en “papeles, sellos y firmas” para atender circuitos educativos muy sencillos comenzaba a colapsar frente a la nueva demanda de cobertura impulsada por la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jontiem, 1990); en el debate aparecieron las nuevas tendencias de “outsourcing”, participación, descentralización, desconcentración, departamentalización y municipalización de la educación; también se revisaron y actualizaron todos los marcos legales, y en el camino se cruzaron las nuevas tendencias pedagógicas y curriculares constructivistas, la homologación de los niveles educativos y la privatización de la formación docente. La reforma o transformación estaba servida, eran los albores de la globalidad.

A veinte años de esta era de cambios da la impresión de que se ha revertido la tendencia; los aparatos estatales educativos han crecido y los ministerios o Secretarías de Educación son importantes empleadores. Algunos de los mejores y pragmáticos indicadores de esta hipótesis son: a) insuficientes espacios en estacionamientos; b) disminución en el tamaño de los cubículos de trabajo; c) nuevas direcciones o gerencias; d) ampliación de la infraestructura; y e) incremento del gasto en el presupuesto.

En el caso salvadoreño la fotografía es un tanto dramática de a quienes nos ha tocado visitar el Ministerio de Educación (MINED) desde inicios de los 90 a la fecha hemos visto la entropía del estacionamiento; en los últimos tiempos hasta la plaza interna de los edificios administrativos es espacio para vehículos; los avances en descentralización en la ejecución del programa EDUCO seguramente se centralizarán, ya que todos los maestros pasarán a ley de salarios, y esto implicará ampliar los servicios administrativos para atender las necesidades que antes eran suplidas por las ACE's; tengo entendido que varios servicios que se desarrollaban por "outsourcing" o implementadoras se están limitando por razones de restricciones presupuestarias; pero, como quiera que sea, el Estado a través del MINED los tendrá que ejecutar. Los servicios logísticos para los nuevos programas de uniformes y alimentación seguramente estarán incrementando el aparato administrativo del MINED para control y supervisión.

Más allá de los cambios en la política educativa y en los programas estratégicos en la última década, asistimos a una nueva centralización de los servicios educativos, pero, lo peor, a un esquema poco eficiente; si tomamos en cuenta que para 1998 el presupuesto de Educación era aproximadamente de US\$ 311 millones, de los cuales un 63% se destinaba a salarios, 1.2% a la compra de bienes, 16.6% a otros servicios, 2.3% bienes de capital y 16.9% transferencias, y

con estos recursos se atendía una matrícula de 1,709,410 estudiantes (todos los niveles/ US\$ 181.93 por estudiante). Diez años más tarde el presupuesto casi se ha duplicado (US\$ 697 millones, de los cuales el gasto corriente fue US\$ 625 millones) para atender a 1,862,912 estudiantes (todos los niveles/ US\$ 374.14 por estudiante). ¿Qué está sucediendo?, la interpretación lógica: el aparato burocrático está creciendo al doble; y a esto agreguemos que aún seguimos al margen de las tecnologías, con papeles, sellos y firmas... y con los mismos resultados de PAES.

El crecimiento del aparato burocrático educativo impacta negativamente en la calidad de la educación; gastamos más, pero gastamos mal, y a pesar de ello nuestra inversión no supera el 3% del PIB. ¿Hacia dónde van nuestros sistemas educativos Latinoamericanos? A continuar reproduciendo los mismos esquemas socio-económicos de la pobreza, de la exclusión y de la ineficiencia, ya que la escuela no cambia ni mejora; la educación seguirá siendo infravalorizada socialmente y poco relevante; mientras tanto el Estado crece.

Por otra parte, los entornos gubernamentales —lamentablemente— trastornan la personalidad de los ciudadanos o políticos; y es que el poder político, como consecuencia lógica de las funciones públicas para la toma de decisiones, es “una compleja situación estratégica en una determinada sociedad” (Foucault, Maquiavelo), y como tal, esta complejidad, sea coercitiva, persuasiva, autoritaria, participativa, etc., no deja de ser una forma de dominación —voluntad de poder (Nietzsche)— de unos sobre otros, y esto hace que muchos olviden de manera repentina que el poder es para servir y no para servirse. ¿Qué vemos en nuestro paisaje burocrático latinoamericano y local?, algo así como siete grandes problemas:

1. *Los nuevos “stakeholders”*: Resulta que cuando accedes al poder, aparecen muchos amigos —y algunos enemigos—, que

son los nuevos “stakeholders” —personas que tienen interés vertido en tu “cargo”—; lo más peligroso de estos sujetos es que comienzan a decirte lo que quieres oír, te adulan, te idolatran, te siguen, validan tus hipótesis.

2. *El autismo*: La diferencia entre el ciudadano político en campaña versus el ciudadano gubernamental en el poder es abismal; aquel sujeto querendón, accesible, simpático, que visitaba los rincones excluidos y pobres, se transforma en un semidiós, desconectado de la realidad de los viles mortales; con una nueva agenda, con tantas trabas, como secretarías y asesores que filtran los nuevos intereses.
3. *La miopía*: Quienes ejercen cargos gubernamentales comienzan a padecer de una miopía con carácter epistemológico entrópico; cada día les conviene ver menos, ya que generalmente se dan cuenta del desequilibrio entre la demanda y la oferta de necesidades y recursos; además, se corre el riesgo de quedar mal ante las limitaciones de recursos, los políticos perciben que tienen que atender sus propias demandas ego-céntricas y la de sus amigos, familiares y correligionarios.
4. *El optimismo*: Nunca he visto una memoria de labores gubernamental, presidencial o ministerial con un mínimo indicio ético de autocrítica, que refleje objetivamente la propia condición humana; todos estos documentos de pacotilla son una sumatoria de verdades a medias con datos alterados; incluso en entrevistas mediáticas los gobernantes son infalibles, nunca se equivocan, nunca asumen la culpabilidad de nada.
5. *Los nuevos placeres*: El nuevo trabajo gubernamental —generalmente— viene con un combo de placeres: buenos vehículos, motorista, guardaespaldas, gasolina, uso de beneficios colaterales de partida secreta, y todo el aparato administrativo de la oficina al servicio de su persona, amigos y familiares; ¡qué envidia!

6. *El nuevo patrimonio*: Misteriosamente, producto de lo anterior, cuando terminas una gestión de Gobierno tienes un cambio patrimonial mágico; en el peor de los casos, algunos aprovechan su vasta experiencia política y contactos para continuar “trabajando” con algunos de los ineficientes, pero bien pagados cargos de organismos internacionales; pero esto es la excepción, la norma indica que te cambia la vida; por esta razón todo el que prueba la vida política ya no puede desprenderse de ella: ¡no trabajas y vives bien!
7. *La vida en el “jet set”*: Muy a pesar de que los políticos viven de los fondos públicos, y deberían trabajar para mejorar los asuntos públicos, constantemente reclaman el derecho a la privacidad; su cargo excepcional y nuevo *status quo* no admite limitaciones para hospedarse en hoteles que no sean de 5 estrellas, restaurantes de lujo y otras banalidades; es una vida diplomática a otro nivel, que requiere nuevos deportes, hobbies e intereses.

Estas siete descripciones no son supuestos, son hechos reales; tampoco son primicias de los nuevos Gobiernos, y mucho menos tienen que ver con asuntos ideológicos de izquierdas o derechas; son circunstancias de los Gobiernos tercermundistas, que actúan como si fueran miembros de la OCDE, y con sus derroches y publicidad sigue consolidando la pobreza y la exclusión.

Pasando a un análisis más específico, concretamente en la escuela, podemos analizar el problema de la burocracia desde otra perspectiva. La obra “Dirección profesional y calidad educativa”, (Joan Estruch Tobella: 2002), plantea un interesante balance de los modelos de directores de centros educativos en España y Europa; entre los principales hallazgos que presenta la investigación que tiene a la base el libro están: 1) Los directores son seleccionados con base en criterios profesionales; 2) no siempre proceden del propio centro educativo; 3) se trata de un cargo profesional con mandato limitado;

4) poseen capacidad autónoma para la gestión y las decisiones; 5) cuentan con un elevado prestigio y retribución; 6) son muy exigidos por la comunidad de profesores; 7) son impulsores de la renovación pedagógica; y 8) son evaluados y sometidos a la rendición de cuentas.

En el escenario europeo Estruch identificó cuatro funciones de dirección: *a)* gestor del currículum; *b)* líder del centro educativo; *c)* gestor de los recursos; y *d)* representante de la administración. Asimismo, existen, al menos, cuatro modelos que combinan varias funciones: el británico: líder y gestor de recursos; el francés: representante administrativo más gestor de recursos; el escandinavo: líder del centro más gestor del currículum; y el ibérico: en donde el director se define más por lo que no hace que por lo que hace (perfil difuso).

En estudios previos citados por Estruch (Álvarez, 1992) acerca de los directores de centros educativos de primaria y secundaria de España se identificaron las cinco tareas más recurrentes y las cinco menos recurrentes; de acuerdo a este estudio, esto es lo que más hacen los directores: 1) problemas de disciplina; 2) conservación del edificio; 3) relaciones con padres e inspección; 4) asuntos administrativos; y 5) jefatura de personal; y lo que menos hacen es: 1) promover experiencias innovadoras; 2) impulsar la participación de la comunidad escolar; 3) crear un buen ambiente de convivencia; 4) decidir sobre los recursos; y 5) supervisar el trabajo pedagógico e impulsar el desarrollo profesional de los profesores.

Tomando en cuenta —de modo hipotético— que la realidad de nuestros directores es análoga a los resultados del estudio ya citado, concluimos en que las funciones burocráticas-administrativas están por encima de las actividades sustantivas de carácter pedagógico-profesional. A la base hay un dilema de eficacia y eficiencia entre las preocupaciones de la rendición de cuentas (tramitología) y lo que está sucediendo en el aula (pedagogía).

¿Qué podemos concluir?: a) Se necesitan directores con una capacidad y una visión holística, que puedan atender las necesidades administrativas y las pedagógicas, con capacidad de delegar y hacer participar; y b) se necesita un director administrativo y un director pedagógico.

En la mayoría de colegios privados de buen nivel, la figura del director es apoyada por gerentes administrativos o financieros que respaldan la Dirección (compras, planilla, proveedores, licitaciones, etc.), para que puedan dedicarse los directores a las tareas que les corresponden; no obstante, está muy bien definido el perfil y rol del director. Al respecto, como sugerencia, tomaría las diez funciones precisadas del estudio de Álvarez —las que hacen y las que no hacen— para esbozar un manual de funciones, buscando apoyos en la propia comunidad académica. Solamente habrá que contar con las típicas resistencias laborales por nuevas funciones no remuneradas para los docentes colaboradores o bien establecer bonos de complemento a docentes que tengan la capacidad para colaborar con el director, y así hacer carrera estableciendo mecanismos para el desarrollo profesional docente (hasta llegar a la Dirección).

Es muy difícil implementar cambios, reformas o transformaciones educativas con directores burocratizados o desconectados del quehacer pedagógico; pero antes de todo esto, se necesitará contar con directores seleccionados por su mística, pasión, creatividad, criticidad y liderazgo, criterios que trascienden a nuestro sistema.

2. Gerencia pública y gobierno privado...

Es posible que desde la perspectiva organizacional el Gobierno y la empresa privada tengan muchas cosas en común: dirigir una empresa, sea grande, mediana o pequeña, o dirigir un país, un ministerio o una autónoma, requiere de liderazgo, talento y competencias,

para responder a las necesidades de los clientes, de los empleados y contar con los recursos necesarios. De hecho, la mayoría de funcionarios del Gobierno provienen del mundo empresarial, productivo o profesional; pero resulta paradójico el cambio de enfoque que se vive en la experiencia gubernamental.

A continuación ocho hipótesis sobre las grandes diferencias:

1. *Indicadores y metas:* En la empresa si no se cumplen los indicadores y las metas, interpelan al gerente o lo despiden por ineficiencia; en el Gobierno se modifica el indicador o la meta ampliando el tiempo.
2. *Contratos:* En la empresa casi nadie tiene una plaza fija, en el mejor de los casos son contratos de un año plazo conforme al desempeño; en el Gobierno —salvo algunos cargos políticos de elección pública— las plazas son fijas o indeterminadas; garantizando una estabilidad laboral como derecho conquistado, aunque tu función sea ineficiente.
3. *Escalafones:* En la empresa privada los escalafones son meritocráticos y dinámicos; ganas en función de tu productividad y desempeño; en el Gobierno es con base en la antigüedad, no importa si lo haces bien, regular o mal.
4. *Dinero:* Los asuntos financieros a nivel empresarial son monitoreados de modo minucioso; los flujos de efectivo y activos se cuidan y se miden con celo porque su origen depende de la calidad del servicio o producto (la prioridad es generar); en el gobierno el dinero sale de una caja negra cuyo origen son los asuntos tributarios, poca gente lo valora y todos quieren gastarlo, inclusive en programas o campañas absurdas (la prioridad es gastar).

5. *Marketing*: la estrategia de mercadeo en el sector productivo se desarrolla como un servicio de comunicación y relación con los clientes, diseñada cuidadosamente y en función correlacional con la productividad y los ingresos; en el gobierno, se crea una agencia de publicidad paralela a la casa de gobierno y despliega una maquinaria de propaganda para incidir electoralmente en los ciudadanos y en la opinión pública.
6. *Gerencia*: en la empresa privada la dirección gerencial se sustenta en herramientas técnicas: planificación estratégica, balanced scorecard, etc; en el gobierno, los principios caudillicos legitiman el poder de los dirigentes.
7. *Gestión del talento humano*: Los recursos humanos en el sector productivo se gestionan en función de las necesidades de competencias, habilidades y conocimiento, versus la oferta de los mejores cuadros académicos (meritocracia); en el gobierno se contratan a aquellos que trabajaron en la campaña política, los amigos, correligionarios.
8. *Tiempo*: en el sector productivo empresarial el tiempo está en función de la productividad y la competitividad, el eje está centrado en las metas y no en el horario; en el gobierno se cumple —relativamente— un horario con mentalidad prusiana, y 15 minutos antes de la hora de salida todo se paraliza, y hay una cuota importante de vacaciones a respetar, que junto a permisos e incapacidades conforman un significativo lapso de tiempo perdido.

Esto no significa para nada que el sector empresarial sea immaculado, y habrá que criticar a aquellas empresas o sectores que deshumanizan a la persona por asuntos productivos y competitivos; pero son excepciones —hoy en día— las empresas explotadoras, así como los gobiernos eficientes.

Cada vez más observamos en el mundo empresarial la Responsabilidad Social Empresarial, y a pesar que aún se esconden vicios de imagen y reputación detrás del quehacer filantrópico, su naturaleza y finalidad les lleva a ser eficiente y a generar empleos. Los retos tributarios —de evasión y elusión— requieren también un cambio importante en la eficiencia gubernamental.

3. Educratas...

“Educrata”: dicese de aquella persona que cree en un sistema político basado en la educación, o bien, quien sostiene que las correlaciones de poder se sustentan sobre premisas educativas.

Esta definición no existe, se trata de un neologismo que intenta yuxtaponer la lógica de lo político con el metafórico mundo educativo; la reconocida investigadora educativa argentina Cecilia Braslavsky citando a Brunner y Sunkel (1993) definió a los “analistas simbólicos” como sujetos que producen, usan y aplican conocimientos para resolver problemas educativos e impactar en el devenir de las naciones; estos analistas se diferencian de los funcionarios tradicionales por su conciencia acerca de la relación entre conocimiento y poder, y por su convicción para el ejercicio efectivo del poder, con distanciamiento crítico, horizontalización de la toma de decisiones y mentalidad progresista. Digamos entonces que un educrata es un analista simbólico o viceversa.

Como quiera que sea, —analista simbólico o educrata— es importante reconocer que la educación ha sido y sigue siendo la solución para el desarrollo; en gran medida, los países emergentes exitosos —Japón, Irlanda, Israel, Tigres asiáticos, etc.— poseen una historia en común hilvanada por los siguientes ejes: plan educativo de largo plazo, plan de Estado con prioridades focalizadas y alto nivel de consenso social entre los principales actores sobre lo anterior.

Más o menos tratados comerciales, más o menos modelos económicos, más o menos ideologías son temas de segundo nivel; lo importante son los indicadores educativos, la calidad de recursos humanos y el avance del desarrollo científico y tecnológico. ¿Es posible esto en El Salvador?, obviamente sí, rotundamente sí, indelegablemente sí.

Necesitamos presidentes, ministros y funcionarios educratas, que diseñen una agenda política, social y económica centrada en la educación, para cambiar verdaderamente el rumbo del país hacia un horizonte de posibilidades científicamente relevantes; y esto nos remite a los parámetros de verdad, objetividad y sustentabilidad, lo que a su vez nos jalona hacia un modelo centrado en la persona y en su medioambiente.

El educrata observa y analiza los cambios macroeconómicos desde el análisis costo-efectividad e impacto de la educación media y superior en los mercados; procura el crecimiento económico sobre la base de patentes, sobre la atracción de inversión extranjera de alto nivel tecnológico, sobre la relación universidad-empresa y sobre la exportación de productos más inteligentes. Valora con econometría cuánto le cuesta al país un niño o un joven sin educación, y si vale la pena invertir más en las escuelas o en maquilas.

El educrata diseña su agenda de relaciones internacionales y diplomáticas sobre la base de beneficios e intercambio académico y científico; repatriando a los cerebros fugados y abriendo oportunidades para los jóvenes talentos en el exterior. Buscando becas y visitas de científicos, más que acuerdos protocolarios para la foto.

El educrata dialoga con sus colegas, atiende y escucha a los políticos, sensibiliza al empresario y busca el equilibrio entre la oferta estatal y las necesidades sociales, haciendo decisiones concretas y eficientes que demuestren que con la educación, todos ganamos. Cree,

además, en la meritocracia, en la superación y en la capacidad de cada ser humano para que se forme como ciudadano, artesano, técnico, profesional o científico, evitando que la vida o el mercado lo arrastre sin sentido al garete.

Finalmente, sin ingenuidad, el educrata reconoce que hay un mundo agropecuario, comercial, industrial, y de servicios, y que existen estigmas de violencia, desempleo, marginación y migración, entre otros hoyos negros de miseria humana; que todo se da en un marco cultural de creencias, valores y costumbres, pero todas las oportunidades, debilidades y amenazas tienen como punto de inflexión, transformación y mejora en la educación.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo VIII

¿Hacia dónde va la educación?

En educación, la teoría de “caja negra”, nos permite interpretar este complejo fenómeno del que muchos opinan; pero pocos tienen respuestas científicas para explicar cómo funcionan y cómo mejorar los procesos educativos; en el aula se entrelazan relaciones simbióticas, sinérgicas y superfluas, que al final se materializan en aprendizajes, o en la constitución de un ciudadano, pautado por su realidad familiar, comunitaria y educativa; pero ese ser humano “en educación” que ingresa, permanece, transita y sale de la caja negra pedagógica y didáctica, también es complejo, pues posee una diversidad de inteligencias que deben ser administradas por otros seres igualmente complejos: los docentes.

Los sistemas educativos, públicos y privados han estado sometidos a diversos vaivenes teóricos, políticos y filosóficos: teológicos, marxistas, lancasterianos, conductistas, constructivistas, etc. En la actualidad, en un océano ecléctico de teorías y tendencias muchos sistemas navegan al garete, particularmente los latinoamericanos.

El informe de McKinsey & Company titulado “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos” (2007), dejó claro —sobre la base de evidencia científica— cuatro tesis para la gestión pública educativa contemporánea: 1) La calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes; 2) La única manera de mejorar es mejorando la manera en que los docentes enseñan; 3) Alto rendimiento requiere que cada niño tenga éxito; y 4) Toda escuela necesita un gran líder. Por otro lado, el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) nos aporta cuatro conclusiones fundamentales para explicar lo que está sucediendo en las escuelas latinoamericanas: 1) Un porcentaje muy limitado de niños logra resultados aceptables; 2) Los niños conocen, pero no comprenden ni pueden aplicar lo que saben; 3) Los ambientes escolares y la calidad de docentes juegan un rol determinante en la calidad como factores asociados; y 4) Hay una relación entre la inversión en educación como porcentaje del PIB y los resultados de pruebas.

Mientras los pedagogos debaten sobre modelos educativos, los economistas también nos recuerdan la necesidad de invertir más, pero también la indelegable responsabilidad de invertir mejor; el análisis de “tasas de retorno” y de “costo-beneficio” de las políticas y los programas educativos deben estar en la palestra del debate; no es posible seguir “inventando” políticas y programas por olfato de los funcionarios. Lo que se despliegue de los sistemas educativos debe estar analizado desde la perspectiva económica con rigor, tras la prueba ácida: ¿qué se propone?, ¿por qué se propone?, ¿qué se pretende lograr?, al fin y al cabo son fondos públicos...

En la misma línea del párrafo anterior, los países deberán con seriedad asumir políticas de Estado de largo plazo; no es posible continuar con el ineficiente modelo de políticas de Gobierno, en

donde cada 4 o 5 años volvemos a comenzar soslayando todo lo ya ejecutado para iniciar otra fase con nuevos programas, proyectos y funcionarios. No debemos olvidar que en educación los impactos de las políticas y programas son casi generacionales, y si cada 5 años cambiamos la orientación, el sistema reciente altibajos silentes que se traducen en ineficiencia. Políticas de Estado supondrán un honesto pacto social representativo que trascienda las fronteras ideológicas y el fanatismo absurdo que caracteriza a los partidos políticos latinoamericanos.

El sistema educativo de una nación es demasiado importante como recurso estratégico para salir de la pobreza; pero en la actualidad, luego de reformas e inversiones millonarias sigue siendo un ineficiente aparato burocrático que antagoniza las condiciones socioeconómicas de los pobres y excluidos, y detrás de esta desgracia están políticos, gremiales docentes y organismos multilaterales; ¿cuándo cambiará esto...?

1. Los cómplices de la pobreza...

La pobreza en Latinoamérica tiene nombre y apellido; no es un fenómeno fortuito que emerge de la casualidad; hay pobreza porque también hay empobrecedores, y si bien existen factores socioculturales que han fraguado ciertas creencias y costumbres que configuran un “imprinting cultural” a modo de círculo vicioso, hay cómplices estructurales que han sido y son parte de este grave problema llamado también el “defecto congénito” (James Robinson, citado por Francis Fukuyama en “*Pobreza, desigualdad y democracia, la experiencia Latinoamericana*”, 2008).

Los cómplices de la pobreza —silentes, por comisión u omisión— son de diversa naturaleza institucional, y su complicidad se debe a factores metodológicos o ideológicos; veamos algunos ejemplos.

Los cómplices políticos: ¿Cuántos millones de dólares se habrán invertido en la década de los 90 para erradicar la pobreza en Honduras, El Salvador, Guatemala o Nicaragua?; una buena cantidad de este dinero está en manos de políticos corruptos, quienes a costa del presupuesto del Estado y de otras maniobras oscuras, incrementaron su patrimonio. En gran medida la principal causa de la pobreza son los políticos latinoamericanos, sujetos sin escrúpulos, demagogos que han hecho de la política un parasítico *modus vivendi*.

Los cómplices multilaterales: Gran parte de esos millones ineficientes que se han invertido —y esto de inversión es un término muy elegante— para erradicar la pobreza provienen de préstamos, de la cooperación internacional, de donativos; esa buena fe de los países amigos y esa mala fe de colocar dinero, han sido parte de los ineficaces aparatos estatales o gubernamentales; en no pocos casos las auditorías y evaluaciones señalan que el rumbo y la calidad del gasto va mal, pero a pesar de ello se sigue recurriendo a préstamos y los países amigos siguen aportando dinero; muchos de estos recursos terminan en vehículos muy caros, en gastos de misiones internacionales y en consultorías que informan lo que todos ya sabemos.

Los cómplices divinos: Son aquellos religiosos que anestesian a la gente con falsos mensajes; hay quienes sustentan un discurso burdo y medieval en donde la pobreza es un mal necesario permitido por Dios para que los ricos hagan caridad y puedan gozar de los beneficios salvíficos; otros se aprovechan de la ignorancia y de la baja escolaridad para cobrar por pseudobeneficios divinos o mesiánicos; hay quienes sustraen de manera legítima el diezmo a gente pobre para obras cristianas, y mientras la gente sigue en su pobreza, pero con fe en un reino de los cielos por venir, sus líderes viven una vida de lujos distante del evangelio.

Los cómplices gremiales: Sean estos gremiales sindicales o gremiales empresariales, un grupo o minoría tiene secuestrado el sueño de muchos; gremiales sindicales que tras los discursos de sus conquistas y derechos consagrados benefician a la dirigencia utilizando las desgracias de sus asociados; o gremiales empresariales autistas que sólo piensan en privatizar sus ganancias y socializar sus pérdidas, que disimulan con proyectos de beneficencia y que no dudan en trasladar a la sociedad o a sus clientes las desgracias tributarias y los embates de sus materias primas.

Cabe mencionar que hay políticos honestos, organismos internacionales preocupados por el desarrollo de los pueblos, líderes religiosos parecidos a Jesús, empresarios sensibles y comprometidos con sus trabajadores y clientes, y sindicalistas genuinos que no sólo piensan en aumentos de salarios sino en el bienestar de sus compañeros; el problema es que son excepciones...

Con tanto desarrollo científico y tecnológico, con tanta gente buena, debe haber una forma de romper el círculo vicioso de la pobreza; el problema es que la ciencia está marginada, la democracia secuestrada y poca gente buena tiene valor para cambiar estos paradigmas.

2. Temporalidad y política educativa...

El Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2010 —publicación anual elaborada en el marco del proyecto SITEAL, iniciativa que comparten el IIPE-UNESCO Buenos Aires y la Organización de Estados Iberoamericanos— en el capítulo III plantea el reto de la “dimensión temporal de la agenda educativa”, es decir debatir sobre el futuro de la educación en Iberoamérica.

Las metas nacionales e internacionales sobre la educación siempre representan un alto juicio de valor para jalonar procesos; y en pocas ocasiones se cumplen las metas, y la práctica común de los ministerios o Secretarías de Educación es falsificar estadísticas o mover la proyección de los tiempos...

La distancia o brecha entre la realidad educativa actual y la realidad deseada delimita lo que hay que hacer, y ese hacer es el sentido que deben adquirir las políticas educativas de Estado. Algo que ya se ha destacado recurrentemente es que esta irrupción del futuro está pautada por las políticas de Gobierno de corto plazo, lo que sin lugar a dudas ha ido fortaleciendo la construcción de sociedades profundamente desiguales, excluyentes e injustas; esto, con la complicidad de los organismos de cooperación internacional y la banca multilateral.

Según el informe SITEAL, la temporalidad se expresa en la velocidad con la que pueden llevarse a cabo los cambios que son necesarios para avanzar hacia sociedades que garanticen la inclusión educativa. En este sentido, un hecho que se ha constatado durante la última década es que los avances son cada vez más lentos y aún se mantienen importantes disparidades a pesar de los avances. La temporalidad también se expresa en la historia. El pasado de cada uno de los sistemas educativos de la región configuró un presente particular, desde el cual las condiciones en las que se afronta el futuro son muy diversas.

El informe se quedó corto en la definición, ya que en gran medida la temporalidad también tiene que ver con dos factores importantes: a) los ciclos político-electorales de cada país que, como apuntamos, configuran las políticas de gobierno de corto plazo; y b) la poca eficiencia de los aparatos gubernamentales educativos que siguen creciendo y con proporcionalidad inversa, cada vez son menos eficientes.

Al hablar de temporalidad educativa debemos anotar también la perspectiva de los cambios generacionales y el impacto de las políticas, programas y proyectos en la escuela, y en ella, en los estudiantes y docentes; en efecto, en educación cada golpe de timón implica giros lentos; por ejemplo, la reforma curricular de 1997 pudiera reflejarse en los resultados de 2008; si comparamos el promedio de PAES de 1997 (6.1) versus el promedio de PAES de 2008 (6.2), concluimos en que los esfuerzos técnicos y millones de dólares invertidos en una década no lograron resultados significativos, lo cual nos puede llevar a diversos puntos de análisis: *a)* falta de control sobre la calidad de los procesos de reforma; *b)* desarticulación entre la política educativa (su núcleo) y lo que sucede en el aula; y *c)* énfasis débil en el campo de la calidad y fuerte en el campo de cobertura; etc.

El último discurso del presidente Obama sobre el Estado de la Unión (enero 25, 2011) incluyó algunas ideas fundamentales que deberíamos tomar en cuenta en América Latina con respecto del tema que tratamos: “Depende de nosotros ganarnos el futuro o no”; “El futuro no es un regalo. Es un logro” (citando a Robert Kennedy); “el primer paso para ganar el futuro es fomentar la innovación”; “la reforma no es una orden que viene de arriba, sino la labor de maestros y directores, juntas escolares y comunidades locales”.

3. Educación ¿para qué...?

Parafraseando al rector mártir Ignacio Ellacuría, S.J. hoy más que nunca debemos arriesgarnos a plantearnos preguntas profundamente humanas, críticas e históricas: “Educación ¿para qué?”; la ideologización de la globalidad enmascara un consumismo exacerbado, y al parecer muchos jóvenes se plantean la educación como un simple “ascensor social” (Martín-Baró, 1979) para hacer dinero y comprar más, buscando un título, más que saber y aprender.

Los imperativos humanísticos se están desvaneciendo ante la implacable competitividad; la solidaridad es un asunto semántico del pasado, lo que está de moda es el liderazgo..., y no como elección voluntaria para el servicio, sino como forma de influenciar, aparentar, dirigir, manipular.

Rakesh Khurana, profesor asociado en el área de Comportamiento Organizacional de la Escuela de Negocios de la Universidad de Harvard, recientemente publicó el libro *“From Higher Aims to Hired Hand”* (Septiembre, 2008) en donde denuncia la fuerza que han cobrado los aspectos puramente económicos en el ámbito educativo. Ya no se trata de contar con la mejor oferta formativa, sino en ver quién es capaz de rentabilizar en mayor medida y en menor tiempo la inversión monetaria que suponen los estudios superiores; en síntesis, estudiar para hacer más dinero, más rápido. En gran medida, esta visión economicista de la academia es la que está en la base de la crisis financiera global que hoy vivimos: crisis de comprar con espejismos.

Nadie puede estar en contra de la importancia del “bien-estar”, pero no debemos anteponer al “bien-ser” el “bien-estar” y el “bien-tenér”; en el fondo, estamos discutiendo sobre un tema ético: el proyecto de vida. En este contexto, la educación juega un rol sustantivo, y cuando hablamos de educación nos referimos al menos a tres ámbitos: la primera educación en la familia, la educación formal en la escuela y en la universidad, y la sociedad educadora. Esto supone decir que la vida es pedagógica cada día, y en cada experiencia aprendemos algo, y quizás lo más importante es destacar el rol de los maestros, desde los padres, hasta aquellos que ostentan un título magisterial; estos actores protagónicos son verdaderos guías que pueden establecer pautas concretas sobre el significado de la vida y la finalidad de la educación.

Las instituciones educativas —por su misión formadora y creadora de conciencia— deben apoyar a los padres y a los estudiantes en la recuperación del verdadero sentido de la educación: educamos, simple y sencillamente, para formar personas con un sentido ético, científico y ecológico, es decir responsables, eficientes y solidarias con su entorno. Nuestro fin último debe ser la vida misma y no el dinero; nuestra meta, construir una sociedad mejor y no un emporio privado. Debemos, además, educar en la amistad, en la cultura y en el respeto integral al ser humano; enseñando el uso y el avance tecnológico al servicio de las personas y de su prosperidad, y no unilateralmente al servicio del mercado.

Paulo Freire y Fernando Savater, dos grandes pensadores de la educación, plantean la educación como “un acto de amor, y de coraje”; para Freire “es una práctica de la libertad dirigida hacia la realidad, a la que no se teme; más bien busca transformarla, por solidaridad, por espíritu fraternal”; para Savater “ese proceso de enseñanza nunca es una mera transmisión de conocimientos objetivos o de destrezas prácticas, sino que se acompaña de un ideal de vida y de un proyecto de sociedad”.

Educar ¿para qué?, para utilizar nuestra libertad responsablemente —educar no es convencer—; para transformar la información en conocimiento al servicio de la sociedad; para vivir disfrutando cada momento con pasión; para enfrentar los problemas y las angustias de la realidad con tenacidad; para ser sencillamente mejores personas.

Fernando Savater en su obra “El valor de educar” insinúa que la educación es un intento de la sociedad de fabricar hombres capaces de vivir en ella; en efecto, la principal tarea de la democracia era crear ciudadanos capaces de ser democráticos, y por ende las sociedades democráticas educan en defensa propia. No obstante, una cosa es el discurso y otra la realidad: Si la escuela fuera vital para la democracia todo el mundo estaría pendiente de ella, pero no ocurre

así. El papel que se les asigna a la escuela y a los maestros no parece tener relevancia social.

Al parecer, la relación entre democracia y *paideia* no está clara en el discurso político; quienes hacen decisiones a modo de políticas educativas públicas sólo piensan unilateralmente en los indicadores y en las tasas educativas, soslayando así el valor de la educación, en cuanto, plataforma fundamental ciudadana. ¿Para qué educamos?, desde la perspectiva política educamos para construir una sociedad democrática.

La educación para Paulo Freire es un acto simultáneo de enseñanza y aprendizaje: sólo se puede enseñar aprendiendo, y cuando aprendemos también enseñamos. Una cosa no existe sin la otra. Freire nos recuerda que somos seres inacabados, es decir en constante formación y transformación. De esto deducimos nuestro permanente devenir, y es aquí donde Freire fundamenta su pedagogía para la liberación, pues afirma que nuestra vocación es, precisamente, la construcción de nuestra libertad; y esto supone una plataforma pedagógica: Todos pueden aprender; Todos saben algo; El sujeto es responsable de la construcción de conocimiento y de darle un nuevo significado a lo que aprende; Se aprende cuando el educando posee un proyecto de vida donde ese conocimiento es significativo.

La sociedad es, entonces, educadora, pero el sujeto de la educación necesita definir “un proyecto de vida”, elegir o definir su misión y su visión, plantearse sus estrategias y metas; lamentablemente los “modelos” o íconos de la sociedad global no son los mejores referentes para nuestros niños y jóvenes (personalidades mediáticas que ganan mucho dinero por realizar actividades triviales y apetecibles al mercado); y estos modelos enseñan...

Educar para una libertad responsable es un proyecto complejo, que requiere no sólo una buena plataforma curricular con fundamen-

tos antropológicos, sociológicos, políticos, culturales, ecológicos y biológicos; sino también redes sociales sólidas, traducidas en padres de familia que valoricen adecuadamente la educación y sobre todo docentes con mística.

Finalmente, el proyecto educativo de un país requiere de un modelo educativo sustentado en una pedagogía que yuxtaponga memoria, inteligencia y contexto; es decir una educación primaria como base sólida en la construcción de memoria y hábito de lectura, una educación secundaria con rigor intelectual y criticidad y una educación superior contextualizada en la realidad para comprenderla y transformarla. Esta educación deberá apuntar y apostar a la calidad, en donde el docente será el factor determinante, y todos los demás factores influyentes deberán estar alineados. Pero: ¿qué es calidad?: sencillamente, un estándar democrático que implica aprender, comprender y aplicar ciertos conocimientos para que el ser humano y su entorno sea cada vez mejor; esto supondrá preguntarse ¿qué se enseña? (contenidos), ¿cómo se enseña? (métodos), ¿con qué se enseña? (recursos) y ¿bajo qué condiciones se enseña? (ambiente).

Educamos fundamentalmente para la vida, para lograr una sociedad mejor; para un futuro más humano y próspero, para erradicar las brechas sociales. Pero los proyectos educativos no son de corto plazo, son generacionales, lo que hagamos o dejemos de hacer hoy tendrá impacto en quince, veinte o treinta años plazo. Los efectos de las políticas, programas y proyectos educativos son muy intangibles, la operación, logros o malas praxis son silentes...

4. “El fracaso educativo de hoy..

es el fracaso económico del mañana”, afirmó el presidente Óscar Arias en el marco del foro bianual “Círculo de Montevideo”, celebrado en Costa Rica los días 26 y 27 de enero de 2007;

y esta célebre frase, no sólo se basa en la experiencia de inversión educativa costarricense que actualmente representa un 6% del PIB, sino en la aspiración de elevar esta cifra a un 8%, superando con creces la media latinoamericana —de 4.3%— y acercándose al dato de los países de la OCDE.

La decisión política de apostar por un modelo de desarrollo económico basado en la educación supone la sólida convicción en las “Políticas de Estado” (visión de país de largo plazo), superando el reduccionismo de las “Políticas de Gobierno” (visión electoral de corto plazo). Asimismo, la arquitectura organizacional de un país que cree en la educación elabora decisiones pensando en la gente, en su desarrollo profesional y productivo, en su capacidad de innovación y en programas científicos que trascienden las recetas economicistas (léase Instituto Tecnológico de Costa Rica–Intel).

Diseñar modelos económicos y comerciales sofisticados para ingresar a la globalización y a la sociedad de la información con déficit educativo en educación parvularia, básica, media y superior, con tasas de analfabetismo significativas, con pocos ingenieros sólidamente formados y sin doctores, es un tiro al aire...

Pero no basta con elevar la inversión en educación —como porcentaje del PIB—, de hecho países como Guatemala, Honduras y Nicaragua poseen un mandato constitucional o legal con un alto porcentaje de inversión con resultados educativos limitados; es importante contar con una inversión educativa de calidad y estratégica, tomando en cuenta también lo que se gasta por estudiante, o el porcentaje que se destina a salarios; de hecho en los países citados más de un 90% de la inversión se destina a salarios, y el gasto por estudiante es estático (F. Rivas, E. Alonso, Informe de los presupuestos educativos, InWent-ICAP, 2007).

El Plan educativo 2021 que se diseñó en El Salvador es una herramienta de gestión de primer nivel; sin embargo, estamos viendo cómo la curva de inversión que requiere dicho plan se orienta en sentido contrario a las metas propuestas de llegar a un 4.6% del PIB en el 2009. Desaprovechar esta oportunidad de imaginarnos un país mejor, con gente más capacitada, eficiente, productiva y competitiva podrá tener un costo altísimo para la generación de relevo.

No sólo necesitamos los préstamos para educación, necesitamos también un presupuesto educativo coherente y a la altura de las exigencias del Plan 2021, y ofrecer un modelo de país para la Cooperación Internacional sustentado en la Declaración de París —2005-2010— bajo preclaros lineamientos de “apropiación, armonización, alineación y resultados”.

El último informe de “Progreso Educativo 2006” del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) se titula irónicamente “Cantidad sin calidad”, fenómeno que se refleja en nuestras universidades y en los sistemas educativos latinoamericanos, y sobre todo en la voluntad política de los Gobiernos; en este contexto no podemos seguir caminando de espaldas al desarrollo tecnológico intentando vender un paraíso de la mano de obra barata o del salvadoreño trabajador; necesitamos como país pleno de oportunidades y posibilidades, un giro radical hacia un nuevo modelo agresivo sustentado en la educación. Hay ya suficientes hipótesis y experiencias que confirman la influencia y la determinación del sector educativo en la producción y en la competitividad; sólo basta leer los recientes informes de INCAE sobre competitividad global o dar un vistazo a la agenda política y científica de los países emergentes (Israel, Singapur, Irlanda, Corea, Tailandia, Malasia, Indonesia): amplio intercambio de información, inversión pública en investigación, fijación de metas, estabilidad económica, creación de organismos de comercialización, crédito orientado a la industria, entre otros.

5. La educación artificial, la educación real...

En la teoría constructivista sociocultural de Vygotsky —a diferencia del constructivismo cognitivo de Piaget— la educación no se reduce a la adquisición de un conjunto de informaciones curriculares aportadas en la escuela de manera artificial; en efecto, el proceso educativo es mucho más que organizar, adaptar, asimilar y acomodar información; hay un contexto, un entorno, una cultura.

En la mayoría de experiencias escolares los alumnos se abruma y/o se aburren con el aprendizaje de hechos o fenómenos aislados, carentes de sentido o con poco significado para su vida; hay contenidos, objetivos, habilidades o competencias que se deben de aprender porque así lo dicta el planteamiento curricular, y el currículum ¡debe ser un consejero no un dictador!; y esto, en el mejor de los casos, ya que en muchos centros educativos no conocen el currículum, sino que se enseña con el libro de texto.

Los contenidos curriculares propuestos, generalmente se presentan como una secuencia lógica con base en la experiencia histórica y a un modo antropológico de ciudadano que se pretende formar. El rol pedagógico del docente supone ensamblar estos contenidos curriculares con otras variables importantes: *a)* el contexto o entorno; *b)* los conocimientos previos de los estudiantes -teoría de la asimilación-; *c)* las necesidades de los estudiantes y de la comunidad o sociedad; *d)* un material didáctico relevante y apropiado; y *e)* la disposición del grupo hacia el aprendizaje. Esto es adecuación curricular.

La brecha existente entre las aulas —de las escuelas y universidades— y la realidad —incluyendo el mundo laboral— es muy amplia; es más, la brecha entre la pizarra y la internet es más dramática. No debemos olvidar que educamos para la vida, e intenta-

mos educar para que los niños y los jóvenes sean felices y puedan desarrollar un proyecto de vida digno; sin embargo, —por citar un ejemplo— las formas de evaluación tradicional se distancian abismalmente de lo que sucede en el mundo real de la información y el conocimiento.

Tal como lo anota el académico mexicano Isidro Guillermo García Calixto en su artículo “Constructivismo y desarrollo de competencias”, el perfil de egreso del siglo XXI demanda nuevas oportunidades y experiencias de aprendizaje a través de las siguientes competencias: para el aprendizaje permanente, para el manejo de la información, para el manejo de situaciones, para la convivencia y para la vida en sociedad; lo demás —agregamos—, Matemáticas, Estudios Sociales, Lenguaje y Literatura y Ciencias Naturales podrá ser un importante complemento... y creo que nosotros seguimos educando medianamente para la PAES.

En este análisis no debemos descuidar la complejidad de los pseudo-paradigmas actuales que configuran nuestra sociedad: violencia, narcotráfico, hedonismo, consumismo, economicismo, relativismo ético, individualismo, autismo tecnológico, entre otros problemas. Menuda tarea la que tienen los padres de familia y los docentes: intentar revertir, contrarrestar o integrar esta problemática en los proyectos educativos de los niños y los jóvenes; y esto —sobre todo para los docentes—, con bajos salarios, alto costo de la vida, poco tiempo y escasa dignificación profesional.

Necesitamos pues una escuela menos artificial (también: docentes con más creatividad didáctica y dignificados, directores con liderazgo pedagógico, padres y madres que escuchen y dialoguen más con sus hijos... mucho pedir); y menos artificialidad supone mayor realismo; y esta es la tarea de la próxima generación de reformas educativas; en la primera generación nos preocupamos por cobertura, en la segunda generación un poco por la calidad; hoy,

al inicio de la tercera generación de reformas, el reto será transformar las escuelas en espacios pertinentes, y en ellas necesitaremos docentes con mística y conscientes de la delicada tarea de formar a los nuevos ciudadanos.

6. Los siete pecados capitales educativos...

Los sistemas educativos latinoamericanos cuentan con siete pecados capitales (o siete plagas) que obstaculizan el desarrollo de los ciudadanos, y por ende frenan el potencial educativo para contrarrestar la pobreza y la exclusión social.

1. El pecado político: Las políticas educativas son generalmente “políticas de Gobierno” de corto y mediano plazos; efectivamente, no se respetan las “políticas de Estado” —de largo plazo— que persiguen una visión de sociedad determinada, y que requiere cierto ciclo de construcción socio-histórica, esto, por factores de alternancia ideológica partidaria o por necesidad de protagonismo político; a esto hay que sumar los factores burocráticos de los aparatos gubernamentales, que anteponen el “trámite” a lo pedagógico.
2. El pecado del “docente sin mística”: ¿Quién quiere ser docente o quién es el docente en la sociedad de la información y del conocimiento o en la sociedad donde la profesión magisterial está infravalorizada? En efecto, muchos docentes no tienen mística o fueron formados bajo un modelo pragmático pautado por el credencialismo y por la mala calidad académica. Su práctica docente se basa en el dictado y en copiar en la pizarra. Esto es grave, cuando diversas investigaciones señalan que el único factor determinante de la calidad es el docente, todo lo demás es simplemente influyente.

3. El pecado del “trabajo infantil”: De cada diez niños que asisten a la escuela en el área rural, siete trabajan en oficios domésticos o en tareas agrícolas. Estos niños no juegan, viven una prematura y forzosa adolescencia. Tienden a fracasar y a abandonar la escuela, y por su escasa educación tendrán menos oportunidades de desarrollo, y un pronóstico reservado en términos de promiscuidad sexual tendrá participación en grupos de pandillas o migración.
4. El pecado de la “indiferencia familiar”: La falta de una debida valoración educativa por parte de los padres es un factor crítico en la vida de los niños; en el mejor de los casos, para muchos núcleos familiares se cree que la educación es un problema estrictamente de la escuela; en no pocos hogares no se da el debido seguimiento, y se reduce todo a la “nota”.
5. El pecado de la “evaluación”: Reducir todo el proceso educativo a una nota es uno de los errores más graves de los docentes, de los estudiantes y de los padres de familia; más grave aún es cuando esa nota o dato ha sido obtenido con mecanismos o metodologías inadecuadas o unilaterales (solo medir sin valorar).
6. El pecado “de la convivencia”: Las normas de convivencia escolar incluyen los temas disciplinares; según estudios recientes se ha detectado que la mayor práctica disciplinaria en las escuelas es “hacer limpieza” u otras formas de corrección poco formativas. Estos métodos pavlovianos —por llamarlos de una disimulada forma elegante— generan ciudadanos violentos, poco tolerantes y con escasa racionalidad de sus creencias y actitudes.
7. El pecado del “sistema”: Cuando el sistema educativo tiene fallas en la cobertura y en la equidad, por más que el niño

o sus padres valoricen la educación, poco o nada se puede hacer. La falta de cobertura es una limitante que está asociada a la inequidad, ya que con frecuencia los niños que no pueden continuar estudiando en un grado o nivel superior tendrán más desventajas; asimismo, la brecha entre lo público y lo privado —en materia de calidad y de recursos— antagoniza a la sociedad misma, creando grupos sociales diferenciados que emanan del mismo sistema educativo. En este pecado del “sistema” también incluiría —como anexo relevante del nivel terciario— la ausencia de una política científica y tecnológica, la estaticidad de la oferta académica y el divorcio entre la universidad y el sector productivo empresarial e industrial.

7. Educación para un futuro viable

Hace algunos años Edgar Morín elaboró para la UNESCO el informe “Los siete saberes necesarios para la educación del futuro”, en donde expone los problemas centrales que permanecen ignorados u olvidados y que es necesario enseñar en el siglo XXI; si bien el título del documento suena muy recetario, debido a estos postulados numéricos, es importante reconocer la importancia de estas apreciaciones en un complejo escenario global de terrorismo, guerra, violencia, antivalores e irracionalidad en el que vivimos.

El primer saber se titula “Las cegueras del conocimiento: el error y la ilusión”, y plantea cómo lo educativo aborda todo, menos el conocimiento del conocimiento, posibilitando un enfoque epistemológico débil, acrítico e irrelevante.

El segundo saber, por ende, trata “Los principios de un conocimiento pertinente”, y el punto de partida es la necesidad de promover un conocimiento capaz de abordar los problemas globales para

inscribir allí los conocimientos parciales y locales; esto supone superar los tradicionales conocimientos parcializados y fragmentados de las disciplinas aisladas que impiden conocer las relaciones mutuas y las influencias recíprocas del todo complejo.

“Enseñar la condición humana” como tercer saber supone asumir la unidad compleja del ser humano —física, psíquica, cultural, social e histórica— en el propio enfoque pedagógico y curricular, organizando los conocimientos dispersos en un marco interdisciplinario.

El cuarto saber plantea “Enseñar la identidad terrenal”, y parte de tres enfoques: primero, estudiar y analizar el destino planetario del género humano; segundo, diseñar una arquitectura retrospectiva e histórica de la solidaridad humana; y tercero, caer en la cuenta de la complejidad de nuestro género y de nuestro destino: vida y muerte...

“Enfrentar las incertidumbres” es el quinto saber, y Morín plantea la necesidad de abordar las incertidumbres con la misma fuerza que se abordan las certezas de las ciencias, bajo el adagio “Es necesario aprender a navegar en un océano de incertidumbres a través de los archipiélagos de certeza”; esto supone el abandono del determinismo y una apuesta a la aventura científica y educativa.

El sexto saber se enmarca en “Enseñar la comprensión”; en este contexto comprensión es el medio y el fin de la comunicación, y para entenderla se necesita estudiar la “incomprensión” en toda su extensión: xenofobias, racismo, desprecio, odio religioso, exclusión ideológica, intolerancia, etc.

Finalmente, el séptimo saber es “La ética del género humano”; al respecto Morín sugiere una educación que conduzca a una “antropo-ética” considerando el carácter trológico de lo humano:

individuo-sociedad-especie, que desemboca en la convivencia democrática; pero esta ética no se debe enseñar con lecciones de moral, sino a través de las experiencias cotidianas del individuo, de los grupos sociales y de la especie misma, esbozando dos grandes finalidades ético-políticas: consolidar desde la escuela una vida democrática y concebir la humanidad como una comunidad planetaria.

Intentando contrastar estas ideas con la geometría de nuestra realidad educativa, descubrimos que los grandes enemigos de estas hipótesis se pueden catalogar en determinados fenómenos, tales como: *a)* la visión y perspectiva mercantilista de muchas casas de estudio; *b)* la ampliada brecha de desactualización entre los nuevos conocimientos y usos de nuevas tecnologías y el facilismo mediocre de la práctica docente; *c)* los pocos espacios y la falta de flexibilidad para el desarrollo profesional docente; *d)* el enfoque religioso fundamentalista, tibio e incompatible con las ciencias; *e)* la desvalorización “pública” de lo educativo; *f)* la ausencia radical de liderazgo educativo en los centros de estudio; y *g)* la rigidez curricular fomentada por el entorno y por el miedo al cambio.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo IX

Educación y capital —tejido— social

Martin Carnoy, destacado investigador en el campo de la economía de la educación de la Universidad de Stanford, descubrió que detrás de los resultados de calidad mundial de los estudiantes de educación básica cubana en pruebas internacionales existen ciertas variables, entre ellas la más importante es un “capital social inducido por el Estado”, (*Cuba’s Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in School*, 2007). Más allá de otras variables intervinientes, como la escolaridad de los padres de familia la especialización de los maestros, y un sistema hiper-centralizado con una burocracia eficiente, resulta sumamente importante reflexionar sobre el tema del tejido social.

Diseñar políticas educativas para impactar en lo pedagógico, en lo didáctico o en lo curricular puede ser una tarea compleja, pero plausible en cualquier sistema escolar; no obstante, el tejido o capital social de una nación se configura históricamente con la yuxtaposición de otras políticas y circunstancias sociales, culturales y económicas.

Nuestra sociedad —aun de posguerra— pautada por la violencia y la migración tiene un tejido social débil o fractal: muchas

de nuestras familias están desintegradas, madres solteras, hijos sin padres o madre, abuelas o tíos asumiendo la patria potestad de miles de niños, televisores y tecnologías con alta exposición en la vida de los niños y jóvenes, niños trabajando, padres analfabetas o con baja escolaridad, etc. En El Salvador, en no pocos casos la Escuela es un hogar temporal, los maestros son padres putativos y los compañeros de aula son la familia anhelada; frecuentemente los docentes se quejan por las contradicciones y tensiones que viven los niños entre lo que aprenden en la escuela y lo que viven en su pseudohogar...

Mientras el currículum académico habla de Derechos Humanos, del cuidado al medio ambiente, de los valores constitucionales y legales nuestros niños se enfrentan a más de diez homicidios diarios, a la basura que nos rodea por doquier y a los artilugios políticos para evadir las responsabilidades; lo que se logra en muchas horas en la escuela, se desbarata en minutos en la casa, en la comunidad y en la sociedad que vivimos.

Kavitha Mediratta, Seema Shah y Sara McAlister presentaron recientemente su libro “Community Organizing for Stronger Schools (Harvard Education Press, 2009), en el cual examinan el rol de las organizaciones sociales y de la comunidad en los resultados educativos de las escuelas, señalando la analogía entre comunidades organizadas y fuertes con buenos resultados educativos, mejores indicadores sociales y reformas educativas eficientes.

En síntesis, nos basta con políticas educativas costoeficientes y audaces para lograr la calidad educativa; la PAES no sólo refleja lo que sucede en la escuela sino también la experiencia familiar y comunitaria, ya que la familia y la sociedad son educadoras; no podemos aislar a la escuela para que nos rinda cuentas de los resultados educativos, debemos preguntarnos ¿cuán pedagógica es nuestra familia, nuestra comunidad y la sociedad?

Necesitamos cogestión, conexión y cooperación para contrarrestar la violencia, el consumismo exacerbado y la intolerancia que vivimos de manera cotidiana; necesitamos una nueva red o tejido social que reconstruya la confianza y que apoye el trabajo escolar; y esto surge de categorías ejemplificantes de parte de los líderes políticos, empresarios y de todo aquel que ostente una cuota de poder, jefatura o pueda ser modelo de otro.

No esperemos magia de las escuelas ni actos ilusionistas por parte de los maestros: los primeros y principales pedagogos son los padres de familia; en la familia se educa, en la escuela se recibe y ordena la información; los principales valores, creencias y costumbres que conforman la base para construir un sistema de vida se fraguan en nuestros hogares y comunidades.

1. Educación pública y privada

Pretendemos que se invierta más en educación pública, que la educación privada no se incremente, que tengamos educación de calidad, que la educación no sea un vil negocio, que el costo de la vida tenga paréntesis, libertad de mercado pero no mucha, en fin, ¿somos ingenuos...?

La gratuidad de la educación es un asunto relativamente mítico; no hay educación gratis, alguien la paga; y una educación de calidad, obviamente requiere más inversión. En el año 2008 el Estado salvadoreño asignó al presupuesto educativo 625.2 millones de dólares (18.7% respecto al gasto público, 2.83 % del PIB) para atender a 1.8 millones de estudiantes; es decir un gasto promedio de US\$ 342.19 por estudiante. Pero en el gasto público —según Las cuentas nacionales, visión general 2007— existe una serie de partidas que son operación administrativa (remuneraciones, adquisiciones de bienes y servicios, gastos financieros, transferencias, inversiones en activos

fijos, impuestos, tasas, derechos, etc.). ¿Es entonces apropiado y eficiente lo que se invierte?

Las familias salvadoreñas —según datos de las Encuestas de Propósitos Múltiples— invierten en educación privada cerca de US\$ 318.1 millones (2005); pero también se reporta que hay inversión para la educación pública por US\$ 340 millones (gastos asociados). De la inversión total de los hogares en educación —pública y privada— se reportan (en millones de dólares): matrícula 35, útiles 42, uniformes 28, textos 23, calzado 32; y en rubros mensuales (en millones de dólares): cuota escolar 152, transporte 75, refrigerio 262. ¿Cuál es entonces el costo real de la educación pública y privada?

Ahora bien, el debate actual gira en torno a las reformas legales, concretamente sobre el polémico Decreto 533 (reforma de la Ley General de Educación Art. 83, 83 A y 100), el cual reguló los aumentos de matrícula a través de procedimientos sumamente complejos para lograr su aprobación —lograr la asistencia calificada de los padres de familia a la Asamblea, y que a su vez la mayoría —75% + 1— dé su aval al aumento de cuotas—; se descubre así un Estado altamente interventor —por ser la educación un bien estratégico— y se empodera al ciudadano —padre o madre de los educandos— para que puedan participar activamente y definir si hay aumentos o no. Pero, ¿choca el modelo de libertad de mercado con el mandato constitucional que se otorga al Estado (Art. 54) la potestad de organizar el sistema educativo y a la vez la garantía de establecer centros privados de enseñanza, así como el mandato de reglamentar e inspeccionar a los centros de enseñanza privada (Art. 57)?

Partiendo de estos datos y preguntas, y considerando el paisaje educativo contemporáneo —más allá del costo real de la educación— digamos que nos enfrentamos a un dilema de costo-beneficio (pretendemos mejores resultados a menor costo). Simplificando las ecuaciones financieras podemos afirmar sobre la base objetiva de la eficiencia en

centros educativos públicos y privados, que unos obtienen buenos resultados —PAES, colocación en universidades, acceso a becas, baja repitencia y deserción y otros se mantienen en la mediocridad. En un segundo plano de análisis, se puede tomar en cuenta otras condiciones sobre los entornos de aprendizaje—infraestructura, tecnologías, recursos didácticos, programas extracurriculares—, habiendo centros educativos con ambientes apropiados, y otros en condiciones deplorables. ¿Da igual estudiar en un centro escolar público o en un colegio privado?, ¿El mercado no tiene la capacidad de discriminar?

Tres conclusiones —a priori—: 1) a pesar de los avances, necesitamos más eficiencia en el sector público; 2) no hay que hacer leyes o decretos sin datos; y 3) la educación no debe ser un vil negocio, puede ser un negocio decente.

Poco se ha discutido en nuestro medio sobre los límites, alcances y calidad de los sistemas educativos públicos y privados; no obstante, es importante reconocer la amplitud y las particularidades que representa este escenario de análisis a la hora de emitir juicios de valor.

Iniciemos con un tema concreto y en un nivel específico: resultados de evaluación —PAES— en Educación Media. Constantemente se critica la brecha existente entre los resultados académicos de centros privados y los públicos; al respecto hay que considerar al menos tres tópicos importantes: *a)* las instituciones que obtienen mejores resultados —generalmente privadas— son las que poseen los procesos de selección y admisión más rigurosos y excluyentes; *b)* los centros públicos tienen que admitir a todos los candidatos que se presenten; y *c)* hay centros privados con resultados paupérrimos, y excepciones públicas con buenos resultados.

En el nivel superior o terciario, a pesar de haber disminuido la intensidad mercantil de los centros privados y las crisis institucionales de la universidad pública, al comparar los dos sistemas

se descubre: *a*) una asimetría preocupante en términos de cobertura y calidad (¿Necesitamos más universidades públicas o menos privadas?); *b*) la investigación es limitada en ambos sectores; *c*) la docencia se basa en un modelo de “saber por autoridad”; *d*) la vinculación universidad-sector productivo es incipiente en ambos sistemas; *e*) el diferencial mayor no está en la calidad sino en los precios (con honrosas y contadas excepciones).

A nivel de educación preescolar o parvularia contamos con una concepción irrestricta de centros dedicados que tienden más a ser guarderías que a brindar una verdadera inducción educativa; estos centros poseen un bajísimo valor pedagógico; en el análisis entre ambos sectores tenemos: *a*) en el sector público la cobertura es sumamente limitada (46.2%), en el sector privado —como tiendas de barrio— abundan los kindergártenes; *b*) los procesos de selección en algunos centros educativos privados rayan el límite de lo ridículo (un síntoma de inquietud normal en los párvulos es visto bajo el amenazante síndrome de déficit atencional, y de paso le recomiendan ritalina); en otros casos los niños y son sinónimo de dos más billetes de veinte dólares; *c*) en el sector público es muy común reducir lo pedagógico absolutamente a lo lúdico, descuidando aspectos de motricidad, estimulación temprana y lectoescritura.

En la educación técnica la situación para el análisis y el debate es la siguiente: *a*) a nivel público, nos encontramos con la brecha intersistémica de los institutos exAPREMAT y el resto; *b*) el sistema público todavía sigue graduando bachilleres en Secretariado, en lugares cuyas necesidades productivas son otras; *c*) el sistema privado anda a la deriva, con un autismo computacional; y *d*) existe el sistema mixto público-privado —ITCA y MEGATEC— que hoy por hoy, representa uno de los mejores modelos de gestión, organización y excelencia.

La educación básica no se diferencia en mucho de todo lo anterior; a nivel privado: *a*) existe una obsesión por las tareas, el libro de

texto y el uniforme; *b*) los sistemas pedagógicos se sustentan en modelos tradicionales de pizarra, dictado y memoria (discursivamente se habla del constructivismo, pero poco se practica), con el agravante de maestros con una débil formación cultural, y de paso mal pagados; en el sector público: *a*) el activismo extracurricular y administrativo se antepone al aprendizaje; *b*) las aulas están saturadas y los recursos didácticos son muy limitados; y *c*) muchos niños son promovidos aunque no tengan los conocimientos y las competencias necesarios.

Esta descripción relativa y limitada es parte de nuestro paisaje educativo, el cual avanza de forma lenta por las limitantes financieras; como quiera que sea, esta realidad es determinante para el futuro del país.

2. ¿Invertir en educación?, mejor invertir el proceso...

La ecuación educativa sigue equivocada: más millones de dólares, con los mismos maestros y el mismo entorno, es igual a pobreza; esta tesis la planteó Daniel Filmus, director de FLACSO (Argentina) en 1998, al observar el comportamiento financiero y crediticio del sector educativo en Latinoamérica durante la década de los 90.

Recuerdo una rapsódica conversación que sostuve con el anterior ministro de Educación de Costa Rica, Fernando Vargas, quien me manifestaba que el 7.2 % del PIB que se invertía en educación en su país era un espejismo, ya que un 98% se iba en salarios, y él presentía —a pesar de la asimetría regional— que la educación estaba estancada, prueba de ello fueron los resultados “ocultos” de la última participación costarricense en el laboratorio UNESCO.

Elevar la inversión en educación para nada garantiza que podrá disminuir la pobreza, y esto se debe a dos escenarios: en primer

lugar, a nivel mesoeducativo existen circunstancias asociadas a la formación docente muy críticas; en efecto, en muchas aulas y escuelas, por más que se les dote de todos los recursos necesarios: PC, libros, laboratorios y hasta un mejor sueldo, las cosas no van a cambiar, dado que el docente no tienen las Literacy Skills para ejercer la docencia, ni siquiera vocación, y esto es muy grave. En segundo lugar, en el escenario social rural no hay conectividad ni alineación sistémica a nivel educativo; en muchas comunidades al terminar el sexto grado no pueden continuar con el bachillerato, o bien al terminar este último nivel no pueden acceder a estudios técnicos o universitarios; pero hay algo más: la posible oferta educativa no responde a la vocación productiva de la región, o bien, hay una disociación significativa entre el sector educativo y el empleador.

¿Cómo es posible que en el bachillerato comercial los estudiantes estén aprendiendo a escribir a máquina?, y cuando van a buscar empleo se encuentran con computadoras; o en bachillerato automotor, estén aprendiendo con motores de ocho cilindros en “V” de los años 60 y 70, y cuando van al sector empresarial se encuentran con sofisticados motores de inyección computarizados. Es más, por ejemplo en La Unión, que es un departamento con vocación pesquera y náutica, ninguna institución prepara técnicos en motores fuera de borda u otros motores marinos; por el contrario, se gradúan centenares de bachilleres generales y en comercio, ¿y luego qué oportunidad tienen...?

Para invertir en educación hay que invertir el proceso de las políticas educativas, las cuales deben ser ascendentes desde la escuela, y para iniciar esta verdadera reforma o transformación se necesitan: 1) directores con liderazgo; 2) docentes en aprendizaje permanente con vocación y mística; 3) escuelas con autonomía y articuladas sistémicamente con niveles técnicos y superiores; 4) planes regionales integrados por los sectores productivos, empresariales y educativos;

5) una agenda de reflexión pautada por la investigación en el aula, en la escuela y en la sociedad; 6) sistemas de evaluación estandarizados que midan y valúen (measursment y assesment); 7) uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones bajo un modelo pedagógico informacional; 8) desterrar la lógica del fracaso escolar con un nuevo enfoque evaluativo entre otras exigencias.

Efectivamente, para iniciar este proceso se necesitan recursos, pero sobre todo urgen mecanismos legales más flexibles y reformas estructurales en aquellos tópicos vinculados al recurso humano: sin directores ni docentes con mentalidad planetaria todo intento de reforma o toda inversión será un nuevo fracaso.

3. La educación artificial, la educación real...

En la teoría constructivista sociocultural de Vygotsky —a diferencia del constructivismo cognitivo de Piaget— la educación no se reduce a la adquisición de un conjunto de informaciones curriculares aportadas en la escuela de manera artificial; en efecto, el proceso educativo es mucho más que organizar, adaptar, asimilar y acomodar información; hay un contexto, un entorno, una cultura.

En la mayoría de experiencias escolares los alumnos se abruma y/o se aburren con el aprendizaje de hechos o fenómenos aislados, carentes de sentido o con poco significado para su vida; hay contenidos, objetivos, habilidades o competencias que se deben de aprender porque así lo dicta el planteamiento curricular, y el currículum debe ser un consejero ¡no un dictador!; y esto, en el mejor de los casos, ya que en muchos centros educativos no conocen el currículum, sino que se enseña con el libro de texto.

Los contenidos curriculares propuestos, generalmente se presentan como una secuencia lógica con base en la experiencia histórica y a

con un modo antropológico de ciudadano que se pretende formar. El rol pedagógico del docente supone ensamblar estos contenidos curriculares con otras variables importantes: *a)* el contexto o entorno; *b)* los conocimientos previos de los estudiantes -teoría de la asimilación-; *c)* las necesidades de los estudiantes y de la comunidad o sociedad; *d)* un material didáctico relevante y apropiado; y *e)* la disposición del grupo hacia el aprendizaje. Esto es adecuación curricular.

La brecha existente entre las aulas —de las escuelas y universidades— y la realidad —incluyendo el mundo laboral— es muy amplia; es más, la brecha entre la pizarra y la internet es más dramática. No debemos olvidar que educamos para la vida, e intentamos educar para que los niños y los jóvenes sean felices y puedan desarrollar un proyecto de vida digno; sin embargo, —por citar un ejemplo— las formas de evaluación tradicional se distancian abismalmente de lo que sucede en el mundo real de la información y el conocimiento.

Tal como lo anota el académico mexicano Isidro Guillermo García Calixto en su artículo “Constructivismo y desarrollo de competencias” el perfil de egreso del siglo XXI demanda nuevas oportunidades y experiencias de aprendizaje a través de las siguientes competencias: para el aprendizaje permanente, para el manejo de la información, para el manejo de situaciones, para la convivencia y para la vida en sociedad; lo demás, —agregamos—, Matemáticas, Estudios Sociales, Lenguaje y Literatura y Ciencias Naturales podrá ser un importante complemento... y creo que nosotros seguimos educando medianamente para la PAES.

En este análisis no debemos descuidar la complejidad de los pseudo-paradigmas actuales que configuran nuestra sociedad: violencia, narcotráfico, hedonismo, consumismo, economicismo, relativismo ético, individualismo, autismo tecnológico, entre otros problemas. Menuda tarea la que tienen los padres de familia y los docentes:

intentar revertir, contrarrestar o integrar esta problemática en los proyectos educativos de los niños y jóvenes; y esto —sobre todo para los docentes—, con bajos salarios, alto costo de la vida, poco tiempo y escasa dignificación profesional.

Necesitamos entonces una escuela menos artificial (también: docentes con más creatividad didáctica y dignificados, directores con liderazgo pedagógico, padres que escuchen y dialoguen más con sus hijos... mucho pedir); y menos artificialidad supone mayor realismo, y esta es la tarea de la próxima generación de reformas educativas; en la primera generación nos preocupamos por cobertura; en la segunda generación, un poco por la calidad; y hoy, al inicio de la tercera generación de reformas el reto será transformas, las escuelas en espacios pertinentes, y en ellas necesitaremos docentes con mística y conscientes de la delicada tarea de formar a los nuevos ciudadanos.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo X

Formas y fondos de la educación

En las sociedades actuales la educación es una cuestión de fondo y no de formas, razón por la cual la mayoría de “re-formas” en América Latina comienzan a evidenciar sus debilidades y amenazas; ya Daniel Filmus, director de FLACSO Argentina, en su artículo “Educación y desigualdad en América Latina en los noventa: ¿una nueva década perdida?”, señala que la educación llegó a ocupar un importante lugar en las agendas de los diversos Gobiernos del continente; pero cuestiona severamente la efectividad de las políticas educativas, dado que los niveles de desigualdad social en la región se han incrementado.

En la actualidad ha entrado en un profundo cuestionamiento la Reforma Educativa Chilena, la cual ha sido modelo de muchos países, incluyendo el nuestro. Las políticas educativas chilenas superestructurales de principios de los 90 “combinaron criterios de descentralización y competencias por recursos, con criterios de discriminación positiva y participación activa del Estado a través de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, la introducción de nuevos instrumentos de formación y evaluación pública de programas e instituciones y la apertura de educación a nuevas redes

de apoyo” (“La Reforma de la Educación chilena”; Cristian Cox, Ministerio de Educación); no obstante, los resultados de la última evaluación del CIDE no concuerdan para nada con estos enunciados, manifestando los directores, profesores, alumnos y padres un desacuerdo generalizado con el sistema.

Pero lo más grave de esta crisis no es el descontento con las políticas, sino los desencuentros curriculares de máximos problemas con mínimos contenidos educacionales; en efecto, a juicio de los críticos, los Contenidos Mínimos Obligatorios (CMO) y los Objetivos Fundamentales Transversales (OFT) de la Reforma Educativa, inspirados por la “Comisión Brunner”, se han transformado en un verdadero obstáculo para la flexibilidad y la adecuación curricular, so pretexto de llegar a estándares internacionales.

El problema está en que los estándares educativos internacionales de la OCDE o de cualquier país desarrollado cuentan con al menos tres aspectos que soslayan o ignoran nuestras subdesarrolladas reformas educativas: en primer lugar, directores con un marcado liderazgo; en segundo lugar, docentes calificados y sometidos a evaluaciones periódicas; y en tercer lugar, autonomía curricular del alumno y entornos apropiados para el aprendizaje.

Las reformas educativas de América Latina reforman todo, menos lo que tienen que reformar; nunca llegan al fondo y están sometidas a los caprichos gubernamentales o ideológicos de ciclos políticos: siempre comienza una reforma..., pero lo que necesitamos es declararnos en reforma permanente; o mejor dicho, en transformación permanente; se necesitan asimismo políticas educativas de Estado y no de Gobierno, y sobre todo que estas políticas sean ascendentes y que partan de ciertos principios programáticos que posibiliten la verdadera reforma o transformación de docentes y directores.

Realmente podemos reformar todo: el currículo, los libros de texto, la administración, etc.; pero si no se reforman los directores y docentes la reforma no ingresa al aula, y se transforma en un discurso estéril que es utilizado para publicidad electoral y para justificar altos presupuestos que enmascaran un fracaso que se revertirá en el futuro.

Ojalá que algún día los países de América Latina decidan copiar el fondo educativo y no la forma de los países desarrollados, copiar lo sustantivo y no lo periférico, y en el mejor de los casos no copiar, sino construir su propio destino con honestidad, sensibilidad y rigor científico apegado a la realidad y a las necesidades concretas.

1. De paradigmas, teorías y realidades educativas

No estoy seguro de que si en los momentos actuales valdría la pena debatir sobre los esquemas de interpretación y supuestos teóricos conductistas, cognitivos o constructivos que configuran los paradigmas actuales de la educación; o definir mejor qué tipo de escuela y de maestro tenemos o necesitamos para lograr las confusas y perplejas expectativas educativas globales. Ambos ejercicios son por demás complejos, y lo peor, en estos temas todos opinan y tienen algo que decir, pues cualquier ciudadano ha tenido una experiencia educativa y tiene su propio punto de vista.

Más allá de la filosofía educativa que ha inspirado a los grandes modelos curriculares de Montessori, Fröebel, Rousseau, Agazzi, Decroly o Pestalozzi, hoy por hoy no hay mucha claridad sobre qué, cómo y bajo qué condiciones se está enseñando y aprendiendo. Ni siquiera tenemos claro qué tipos de ciudadanos se están formando en escuelas públicas o colegios privados... ¿dos clases de ciudadanos?

Los partes estadísticos de la educación apenas nos indican tasas de cobertura, repitencia, extraedad, desersión, y en el mejor de los casos, algunas cifras difusas en torno a calidad que pueden es distantes de realización y felicidad... ¿qué significa un 10 hoy...?; no estoy seguro de que si será inteligencia, capacidad de adaptación, viveza, “copy and paste” o casualidad...

En la sociedad actual de la información y el conocimiento los proyectos educativos cada vez son más relevantes; la incertidumbre, el riesgo y la falta de confianza en las instituciones nos indican que lo único seguro es lo que está en el cerebro; nos preocupamos por la educación, invertimos y nos esforzamos por lograr alcanzar el mayor nivel académico en la mejor institución posible, para tener cierta certeza; y a pesar de que Bill Gates y Steve Jobs abandonaron la universidad y siguieron su instinto, la educación sigue siendo el ancla para no naufragar en las encrespadas aguas globales.

No podemos cuestionar —junto al fin teleológico de la vida— ¿estudiar, para qué?, y también ¿qué estudiar?; da la impresión de que mucha gente, cuando piensa en educación, más que una realización profesional y un crecimiento humano, piensa en hacer dinero, y es hacerlo rápido y fácil, buscando así atajos universitarios y carreras que generen un retorno rápido. Ya el profesor de la escuela de Negocios de Harvard, Rakesh Khurana, cuestionaba a las escuelas Top de negocios de Estados Unidos que habían perdido el sentido de su misión original, de formar líderes que puedan ayudar a la sociedades y economías a ser mejores, más humanas; hoy, los graduados —anota Khurana— tienen una obsesión casi grotesca de recuperar la inversión en sus estudios y de maximizar el valor para los accionistas; esta es la base de la crisis ética que vivió la economía en Estados Unidos.

Ahora dejemos la teoría y demos un vistazo a nuestro sistema educativo, ¿qué encontramos en la realidad?; a nivel macro, el corto-

placismo gubernamental y electoral, acompañado del reparto de uniformes; a nivel meso, la incertidumbre académica y ciudadana que no sabe el rumbo de la navegación; y a nivel micro, en la escuela y el aula, algunos programas pilotos, los mismos problemas, los mismos docentes, el dictado, la implacable pizarra, algo de tecnología dispersa, y un entorno de terror y de inseguridad (la sociedad educadora); la evidencia de esta percepción o interpretación: los resultados de la PAES y los indicadores socioeconómicos de país. Ya llevamos veinte años en este ir y venir de reformas, la escuela está igual y las implementadoras mejor... nada nuevo bajo el sol... ayer, lo importante fue educación básica; hoy, educación inicial o educación media; sigamos probando hasta que los préstamos y las arcas de Estado aguanten...

2. La educación como punto de partida, pero...

Durante la década de los noventa nadie dudó de que la educación era punto de partida para lograr un verdadero desarrollo sostenible; hoy tampoco dudamos, no obstante, insertamos un “pero” frente a los resultados obtenidos, ya que aún no se visibilizan los logros; y por el contrario, la brecha entre pobreza y realización social se amplía y las sociedades latinoamericanas padecen de crecientes indicadores de violencia social.

En educación los cambios no son abruptos, es decir los resultados se cristalizan a un ritmo lento, que se percibe en lustros, décadas y generaciones; pues bien, ya cerramos una década y los síntomas son preocupantes.

Las tesis de los organismos financieros internacionales y de otras instancias supranacionales están colapsando: ¿era la educación básica el escenario adecuado para iniciar las reformas?; ¿qué pasó con el compromiso de Jontiem, y qué va a pasar con Dakar? Al pare-

cer, hoy se da un paso atrás y se cree que el escenario adecuado para mitigar la pobreza y el subdesarrollo es la educación inicial; sin embargo, nos preguntamos: ¿cómo están los indicadores reales de analfabetismo?

Al observar nuestro entorno inmediato, y más allá de los temas sublimes del quehacer educativo, nos encontramos ante graves problemas vinculados, de un modo u otro, a varios niveles de lo educativo; por ejemplo, un 56% de nuestros fiscales no posee título (y a saber cuántos tendrán títulos de dudosa procedencia), los asesores de los diputados son universitarios, cuando deberían ser expertos con posgrado; un grupo de estudiantes de Medicina poseía títulos falsos de bachillerato; el 90% de nuestras universidades no ejerce la investigación institucional, violando el Art. 34 de la Ley de Educación Superior; un alto porcentaje de maestros candidatos al escalafón reprobó los exámenes del Tribunal Calificador; en la última PAES se filtró y comercializó el examen; con frecuencia se producen enfrentamientos salvajes entre estudiantes por rivalidades institucionales, entre otros casos.

En términos generales, el problema no es educativo sino ético; pero lo ético nos remite insoslayablemente al sistema educativo y a la familia; existen así, algunas variantes ocultas que están operando y obstaculizando el devenir social, las cuales no han sido detectadas por las políticas educativas de los noventa, y por ende no han sido tratadas.

Digamos en, primer lugar que se le dio más importancia a la cobertura, a la calidad y a la modernización, relegando en un segundo lugar a lo axiológico y cultural; el pragmatismo de las tasas estadísticas del Banco Mundial y de las fórmulas de costo-efectividad, no permitieron leer entre líneas los signos históricos de la posguerra y de una tradición educativa que adolecía de patologías severas. Tardíamente y periféricas fueron las reformas a la formación docente,

cuyo estigma aún prevalece y opera negativamente: son muy pocos los docentes de vocación, y los muchos que ejercen la docencia cargan con la desvalorización social de la profesión.

Culpas históricas compartidas entre los organismos financieros que sobrepusieron sus intuiciones estadísticas y recetas ante la realidad; los ministerios de educación, que vieron en los préstamos millonarios una oportunidad política para visualizar su gestión; los gremios magisteriales, que se enclaustraron en lo salarial; la Universidad de El Salvador, que se quedó muda; otras universidades se beneficiaron con alguna tajada de los préstamos comprando su criticidad, ...y así están las cosas, casi todos con “la cola pateada”, esperando otra década para ver si es cierto que la educación podrá solventar los problemas del subdesarrollo.

3. “Mañana es tarde”: cuatro tesis educativas

Poco se ha escrito y mucho se ha hablado sobre el tema de las políticas educativas en Centroamérica; pero lo que sí ha desbordado muchos escritorios es el tema de las poco ponderadas “reformas” y “transformaciones” educativas, cuya característica más importante ha sido la implementación de modelos descendentes y fragmentados que pautan con los marcos lógicos de los préstamos.

No obstante, existen cuatro escenarios que, si bien no han sido olvidados, se han mantenido en la realidad como símbolos, y en la práctica como referentes periféricos; me refiero a: 1) el maestro; 2) el alumno; 3) el aula; y 4) la comunidad; esta tétrada constituye el andamiaje fundamental para las grandes transformaciones educativas —vale la pena anotar—, que deben ser permanentes.

Hace pocos años se publicó el informe de PREAL con el sugestivo título “Mañana es tarde”, en donde una vez más se nos advierte

que las circunstancias educativas de Centroamérica —salvo la misma excepción tica— están en la antípoda de la realidad necesaria para ingresar en el devenir posindustrial del desarrollo y de la competitividad; las diversas tasas e indicadores educativos, repitencia, matrícula, deserción, costo-efectividad, analfabetismo, inversión PIB, etc. presentan los mismos datos preocupantes.

¿Qué hacer para comenzar a responder con voluntad de verdad real?, digamos abruptamente que es necesario invertir los patrones de comportamiento para las políticas educativas observando estas tesis: 1) dar suficiente espacio a los docentes “con mística” y preparados para que participen en el diseño de las políticas educativas; lo que exige, dicho sea de paso, una intervención más aguda en la formación docente, porque todavía la calidad de maestros que se forma deja mucho que desear; 2) muy estrechamente vinculado a lo anterior es necesario que los alumnos tracen su destino académico, y esto no solo se soluciona con el constructivismo, sino con un currículo flexible que permita al estudiante navegar en el mar de posibilidades y así realizarse; la falta de interés que se denota en el ausentismo, la deserción y la repitencia se produce debido a que los alumnos no se sienten motivados ante el canon rígido de nuestra oferta educativa; 3) el aula es el único y verdadero escenario de las transformaciones, pero el aula debe estar enclavada en un “proyecto educativo” con rumbo, y aquí juega un rol clave el director del centro escolar; pero además el aula debe transformarse en un espacio vertiginoso, dinámico, atractivo y vinculado a la realidad externa, sin caer en los extremos de las corrientes “desescolarizantes” el aula debe ser el entorno total; y 4) la comunidad no puede seguir siendo el apéndice de la escuela ni viceversa; hace falta una visión social integrada, una escuela al servicio de la comunidad, y una comunidad atenta a la escuela.

Como dice Sergio Vilar: “La sociedad en que vivimos, especialmente sus centros de enseñanza, se encuentra anclada en una vieja

racionalidad: la que dimana de la lógica aristotélica, la de las divisiones metodológicas cartesianas y la del determinismo newtoniano... más que una reforma de la enseñanza, es necesaria una revolución del pensamiento, en la elaboración de nuestras construcciones mentales y en su representación. En pos de esas finalidades, la conjunción de las nuevas tecnologías con métodos transdisciplinarios es la que puede ofrecer una inteligencia estratégica y a la vez estrategias inteligentes...”.

“Mañana es tarde”...; y si todavía diez años después de “La quinta disciplina”, de Peter Senge, la escuela no se ha transformado en una “organización que aprende”, seguiremos produciendo entonces una jerarquía basada en el éxito y el fracaso de los estudiantes (Bernstein), lo que se traduce en una escuela que justifica desigualdades e individualización del fracaso, con apariencia constructiva, pero realmente anquilosada en el autoritarismo pseudointelectual.

4. Una crisis encubierta...

Así se titula el último informe de seguimiento de Educación Para Todos (EPT) 2011, cuya elaboración ha sido encargada por la UNESCO en nombre de la comunidad internacional; el informe en su introducción señala: “El mundo no va por buen camino de alcanzar las metas fijadas para 2015. Aunque se han conseguido logros importantes en muchos ámbitos, la conclusión principal del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011 se traduce en que no se podrán alcanzar la mayoría de los objetivos propuestos.

Entre los avances de la última década el informe incluye: a) El bienestar de los niños más pequeños está mejorando; b) Entre 1999 y 2008 fueron escolarizados en primaria 52 millones suplementarios de niños; y c) La paridad entre los sexos en la escolarización en primaria mejoró considerablemente. Pero a la vez añade: d) El

hambre está frenando los progresos: En los países en desarrollo, uno de cada tres niños —esto es, 195 millones en total— padecen de malnutrición; e) El ritmo de disminución del número de niños sin escolarizar es demasiado lento; f) Muchos niños desertan de la escuela antes de finalizar el ciclo completo de la enseñanza primaria; g) Un 17% de la población adulta del mundo —esto es, 796 millones de personas— sigue sin poseer competencias básicas en lectura, escritura y aritmética; h) Las disparidades entre los sexos siguen obstaculizando los progresos de la educación; i) La amplitud de las desigualdades merma la igualdad de oportunidades; j) La calidad de la educación se sigue situando a un nivel muy bajo en muchos países; k) Los donantes no han cumplido las promesas de aumentar la ayuda formuladas en 2005; y l) hay todavía regiones y países que siguen descuidando la inversión destinada a sus sistemas educativos.

El desbalance entre los logros y desafíos de las políticas es crítico, pero hay más, en materia didáctica y pedagógica el informe agrega: “El aprovechamiento escolar, en niveles absolutos, es extremadamente bajo en muchos países en desarrollo... Las grandes diferencias que se dan en la calidad de las escuelas, dificultan la tarea de sacar enseñanzas universalmente aplicables. Sin embargo, es posible determinar algunos factores que parecen tener repercusiones importantes en toda una serie de países: a) Los docentes cuentan: Es esencial atraer a personas calificadas al ejercicio de la docencia; b) El tiempo lectivo real es importante: El absentismo de los docentes y el tiempo no utilizado para tareas pedagógicas en clase pueden reducir considerablemente el tiempo lectivo y ahondar las disparidades en los resultados del aprendizaje; c) Los primeros grados son esenciales: El número de alumnos por clase disminuye a medida que van avanzando en el sistema escolar, de tal manera que éstos reciben una instrucción más individualizada en los últimos grados; d) Las condiciones del entorno escolar son importantes: El equipamiento deficiente de las aulas y la carencia

de libros y material de escritura para los alumnos no propician un aprendizaje eficaz”.

Finalmente, entre otras conclusiones y conjeturas el informe plantea una pregunta crucial, sobre todo para América Latina: ¿Ha perjudicado la calidad de la enseñanza el fuerte aumento de la escolarización observado en muchos países? Desde mi punto de vista sí se ha sacrificado calidad con los horarios vespertinos y con docentes que tienen dos o tres turnos de trabajo. Ya era hora de que apareciera en escena la propuesta de la escuela de tiempo pleno; no obstante, el costo que tendrá en todos los sistemas educativos latinoamericanos el hecho de simplificar y a la vez ampliar la jornada escolar, será altísimo.

La crisis educativa está encubierta y operando..., y no se ve claro, cómo y con qué recursos podremos salir de ella.

5. Educación: Menos cumbres y más voluntad

En 1978 los Gobiernos de América Latina y el Caribe, convocados por la UNESCO y reunidos en México, acordaron organizar y lanzar (Quito, 1981) un proyecto de educación para todo el continente, con las siguientes metas para el año 2000: 1) Asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años; 2) Eliminar el analfabetismo antes de fin de siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos; y 3) Mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de las reformas necesarias.

En 1990 los Gobiernos de la mayoría de países del planeta junto a UNESCO, UNICEF, PNUD y Banco Mundial, se comprometieron en Jomtien, Tailandia, a proveer educación básica para todos en el año 2000, con las siguientes metas: 1) Acceso universal a la edu-

cación primaria; 2) Reducción de la tasa de analfabetismo adulto a la mitad de la tasa en 1990; 3) Expandir los programas de desarrollo infantil; 4) Asegurar el 80% de los aprendizajes esenciales; 5) Ampliar los servicios de educación básica y capacitación para jóvenes y adultos; y 6) Diseminar información relevante a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida.

En 1994 los Gobiernos de América Latina y el Caribe (excepto Cuba), convocados por el Gobierno de Estados Unidos se reunieron en la Cumbre de Miami o Cumbre de las Américas y acordaron un Plan de Acceso Universal a la educación con las siguientes metas para el año 2010: 1) Acceso universal a una educación primaria de calidad con una tasa de terminación de 100%; 2) Acceso para, por lo menos, el 75% de los jóvenes a la educación secundaria; 3) Eliminación del analfabetismo; 4) Capacitación técnica y profesional para el magisterio; 5) Aumentar el acceso y fortalecer la calidad de la educación superior; 6) Estrategias para superar las deficiencias nutricionales; 7) Descentralización escolar; entre muchos otros.

En el año 2000 nuevamente los Gobiernos y las agencias que impulsaron la conferencia de Jontiem, se dieron cita en Dakar, Senegal, evaluando los resultados de la década y se comprometieron a extender hasta el 2015 las siguientes metas: 1) Expandir y mejorar el cuidado infantil y la educación inicial para los niños más vulnerables; 2) Asegurar que para el 2015 todos los niños, especialmente los que viven en circunstancias difíciles tengan acceso a la educación primaria gratuita y de buena calidad; 3) Asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos; 4) Mejorar en un 50% los niveles de alfabetización de adultos para el 2015, especialmente en las mujeres; 5) Eliminar las disparidades de género; y 6) Mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación y asegurar la excelencia.

Este breve recorrido -sin contar con otros compromisos de las Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno- nos demuestra el cinismo, la frivolidad y la falta de seriedad a la hora de plantear o firmar compromisos incumplibles; en efecto, tal como lo demuestran los últimos informes de PREAL, no sólo estamos lejos de acercarnos a las metas, sino que además el comportamiento presupuestario de la inversión en educación establece la gran brecha entre las promesas y las voluntades.

6. La reforma (im) posible

El estar en contacto con nuestras escuelas públicas, a través de diversos proyectos de apoyo, asistencia técnica, cooperación e investigación nos aporta las pautas suficientes como para plantear los tres retos más importantes y básicos, sin los cuales no podemos avanzar hacia otros horizontes “mínimos” de calidad; estos puntos son: ambiente escolar, dignificación y profesionalización de la docencia y tiempo pleno escolar.

Ambiente escolar: no es posible enseñar y aprender en entornos sucios, desordenados, en donde la infraestructura está deteriorada; en donde no hay materiales de limpieza, y en donde, además, muchos estudiantes y docentes tienen que barrer, trapear y además dedicarse a enseñar y aprender; y esto es una realidad en muchas de nuestras escuelas rurales y urbanomarginales; lo he visto, y lo sigo viendo. ¿Quién va a querer permanecer once años en el sistema educativo cuando los baños dan asco...?

Dignificación y profesionalización de la docencia: Para sobrevivir, un docente tiene que preparar clases, dar clases y evaluar trabajos y tareas en al menos dos o tres turnos; el salario de los docentes no es digno y adecuado a su responsabilidad; es más, muchos docentes

tienen que recorrer —y correr— largas distancias en entornos inseguros; por otra parte, no tienen tiempo ni recursos como para actualizarse; ¿qué y cómo están enseñando? Pero falta analizar la otra cara de la moneda: ¿cómo evaluamos y garantizamos la eficiencia y la calidad de los servicios docentes? Está muy bien haber luchado y logrado los derechos y garantías de estabilidad laboral, pero esto es una parte de la historia, falta luchar por los derechos de los estudiantes a una educación de calidad; ¿quién asume este compromiso?

Tiempo pleno escolar: La escuela fractal y fragmentada creada por la vorágine de la cobertura en América Latina antepuso la escolaridad a la calidad; hoy en casi todos los países pagamos los platos rotos de un sistema escolar dual, el de la mañana y el de la tarde, y con docentes que tienen dos trabajos, el matutino y el vespertino (y hasta el nocturno), o a veces en la escuela pública y en la privada. Por fin nos damos cuenta de que una escuela a medias genera una educación a medias, cuyos resultados los vemos en las pruebas estandarizadas. ¿Qué pueden hacer los niños y los jóvenes de hogares pobres y excluidos con tanto tiempo para el ocio, en cuyos hogares ambos padres trabajan o han emigrado?; ¿qué opciones hay en Apopa, Soyapango o Morazán para el esparcimiento?; la respuesta es fácil: las pandillas...

Más allá del Plan Nacional Educativo 2021 o del Plan Social y Educativo Vamos a la Escuela, sino enfrentamos con seriedad, determinación, financiamiento y voluntad política estos tres retos seguiremos naufragando, malgastando los recursos del Estado, obteniendo los mismos resultados en las pruebas nacionales e internacionales, y colaborando con la frustración silente de nuestros docentes, niños, jóvenes y padres de familia.

Necesitamos entonces un sistema educativo público en el cual las autoridades crean en su eficacia y puedan enviar a sus hijos con orgullo a estudiar allí, ¿o a caso algún funcionario público de ni-

vel directivo y ministerial tiene a sus hijos en alguna escuela del estado? No podemos continuar antagonizando a la sociedad desde la educación, a través de un modelo con una brecha tan marcada como la nuestra: escuelas paupérrimas, sucias, fragmentadas, deterioradas y con gente desmotivada versus colegios limpios, con programas extracurriculares, ordenados, eficientes, con liderazgo y un proyecto educativo.

Necesitamos de un marco de largo plazo basado en un acuerdo con principios no negociables para los Gobiernos de turno; es decir políticas de Estado consensuadas y financiadas con un presupuesto coherente, con buena cantidad y calidad de inversión.

7. Reformando desde el aula

Al margen de las políticas educativas, con sus bemoles, aciertos y fracasos, la verdadera reforma educativa -además de su declaración perenne- debe iniciar en el aula; y en este espacio de comunicación, flexibilidad, interactividad y acción el protagonismo pedagógico de los docentes es crucial, ya que está en sus manos una agenda intensa con grandes responsabilidades.

Para reformar —o transformar— o simplemente para hacer educación de una forma crítica y consecuente, los docentes deben preparar su equipaje: *a*) una reflexión curricular profunda (que puede implicar interpretación o adecuación curricular); *b*) la actualización de las fuentes informacionales (recurriendo a las bibliotecas y a internet); *c*) analizando y planificando en microentorno como elemento interactivo (diseñar estaciones de trabajo); *d*) reflexionando en una evaluación integral de los aprendizajes (medir lo cuantitativo y valorar lo cualitativo e integrar los problemas existenciales e históricos); y *e*) considerar cómo compartir el rol protagónico con los estudiantes de forma constructiva y colaborativa (en el aula y en la casa).

Lamentablemente, las reformas educativas en Latinoamérica, después de una década, no han logrado acortar la brecha de pobreza y exclusión; por el contrario, a pesar de los millones de dólares invertidos, las condiciones de desarrollo humano han tendido a empeorarse. Posiblemente una de las razones más influyentes de esta tesis es que la educación ha estado desvinculada del proyecto de “persona” y de “país”, no se educa, no se enseña ni se aprende, con base en una visión de nación, sino con base en proyectos gubernamentales fractales y muy limitados que inician y concluyen con cada gestión de Gobierno, como búsqueda de un símbolo visible más centrado en lo electoral que en lo educativo.

Pero como anota Ramón Flecha en el libro “Nuevas perspectivas críticas de la educación” (junto a Castells, Freire, Giroux, Macedo y Willis) están surgiendo nuevas desigualdades pautadas por la brecha digital; en efecto, actualmente un factor decisivo para mejorar las condiciones de vida es la capacidad de acceder y dominar más y mejores conocimientos e información; el valor de los “intangibles” está observando un peso circunstancial frente a otros bienes; esto lo podemos palpar en las ofertas laborales más competitivas, las cuales tienen tres características mínimas e indispensables: dominio del idioma inglés, conocimiento de software y poseer grado de Máster; y a pesar de que suene muy pragmático y calculador, la realidad es así...

Las escuelas públicas difícilmente van a poder responder a estas exigencias si no inician una reforma en el aula, con mística y con el apoyo del liderazgo de sus directores (y si no son líderes mejor renuncien; lo ideológico es enemigo de lo educativo); en el fondo, más allá de los recursos el problema es pedagógico y actitudinal; ciertamente, es necesario “enseñar a aprender, para aprender toda la vida”, como principio programático, es impetuoso descubrir o develar las capacidades y cualidades de cada niño, para que este

construya una visión de futuro y con espíritu emprendedor logre alcanzar las metas con esfuerzos; y sobre todo, es importante contar con docentes entregados con pasión, creatividad, mística y ternura, que logren afectar positivamente a los estudiantes y estimularlos sobre la base de que ellos son dueños de su destino, y corresponsables del destino de su país.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo XI

Nuestra cultura educativa (El Salvador, en primera persona)

Revisando mi biblioteca encontré el libro “The Culture of Education”, del eminente psicólogo cognitivista Jerome Bruner, publicado por Harvard University Press en 1998; Bruner —tras los pasos de Lev Vygotski— desarrolló la teoría del aprendizaje por descubrimiento, en donde se conjugan el dinamismo de la acción y la construcción (enactiva —la acción—, icónica —pensamiento- y simbólica —lenguaje—).

La obra de Bruner, conformada por nueve ensayos de psicología cultural aplicada a la educación, pretende dar sentido al fenómeno pedagógico, y a la vez plantea ciertas interrogantes que las podemos proyectar hacia nuestra escuela salvadoreña: ¿Cómo se construyen las realidades y/o significados de los niños y jóvenes en nuestros ambientes escolares?, ¿coexisten en nuestra aulas un pensamiento lógico-científico y otro artístico-cultural?, ¿la educación artística es un adorno o estorbo curricular?, ¿educamos para la identidad o para pasar materias?, ¿poseen nuestros docentes una buena teoría explicativa y aplicable de cómo aprenden los niños?

Bruner describe los cuatro modelos dominantes de pedagogía contemporánea así: 1) La imitación y la transmisión de conocimientos;

2) El aprendizaje por exposición didáctica; 3) El desarrollo del intercambio intersubjetivo; y 4) La gestión de los “objetivos” del conocimiento. La pedagogía contemporánea se está moviendo cada vez más a la opinión de que el niño debe ser consciente de sus propios procesos de pensamiento (los modelos 3 y 4) y que los conocimientos y el logro de la acumulación de conocimientos (modelos 1 y 2) no son suficientes. “Lo que se necesita”, señala Bruner, “es que las cuatro perspectivas se funden en alguna unidad congruente, reconocidos como partes de un núcleo común, que se debe construir en la reflexión curricular o pedagógica que deben realizar los maestros; y nos preguntamos: ¿sucede esto en nuestras escuelas?”

En la obra de Bruner aparece la controversia sobre el rendimiento académico de las escuelas; si uno interpreta que los malos resultados de nuestro sistema o escuela se deben principalmente a fallas en la evaluación de profesores y estudiantes, o a los débiles esfuerzos de reforma educativa estamos equivocados; Bruner al respecto apunta: “...Pero la difícil situación de las escuelas se basa en un conjunto diferente de problemas más graves, que trascienden inclusive la limitada visión de ser competitivos en el mercado; “ Lo que necesitamos, es un movimiento de reforma escolar, con una mejor idea de hacia dónde vamos, con profundas convicciones acerca de qué clase de personas queremos ser”.

Nuestro criticado y desconocido documento “Fundamentos Curriculares de la Educación Nacional” (1997) define el tipo de ciudadano salvadoreño que pretende formar nuestro sistema educativo; presenta las fuentes filosóficas, epistemológicas, psicológicas, sociológicas y biológicas; establece ocho principios fundamentales: Integralidad, Protagonismo, Experiencia, Actividad y Trabajo, Flexibilidad, Relevancia y Pertinencia, Interdisciplinariedad, Integración y Participación, Compromiso Social y, Gradualidad, Continuidad y Articulación; todo esto apoyado en la operacionalización de la teoría curricular, en la organización curricular y en

los ocho ejes transversales. Y una vez más nos preguntamos: ¿se discuten o utilizan estas herramientas en la escuela?, ¿cuál es la principal preocupación de nuestros directores: asuntos pedagógico-didácticos o logístico-burocráticos?

El reto de nuestra cultura educativa —y de cualquier reforma educativa— será recuperar los escenarios pedagógicos perdidos que han sido sustituidos por la rutina de enseñar de modo mecánico; necesitamos una nueva generación de docentes, asesores, supervisores, directores o jefes con capacidad científica-pedagógica, que tengan plena conciencia de la delicada labor que cumplen: colaborar en la formación de la conciencia y de la ciudadanía. La sociedad violenta del presente seguramente pasó en algún momento por una escuela ineficaz... no estamos frente a un problema unilateral de inseguridad de posguerra... éste es el ciudadano que formamos, ¿tiene algo que decir la escuela?

1. Romanticismo educativo

Tengo en mi escritorio las dos propuestas educativas de los planes de Gobierno del FMLN y ARENA, las he leído y subrayado con detalle, y he llegado a tres conclusiones: No hay compromisos reales y concretos en materia de financiamiento, no hay ideas estratégicas con creatividad pedagógica y datos, y por ende, el rumbo educativo —como lo ha señalado PREAL— será “En marcha pero lento”...

Ambos documentos proponen trabajar por la educación inicial, la cobertura, la calidad, la ciencia y la tecnología, la gratuidad, el deporte, la cultura, etc.; son muy coincidentes, y salvo detalles semánticos, se podrían intercambiar políticamente, no logrando descubrir un cambio sustantivo en el horizonte educativo, muy a pesar de que ambos partidos poseen el discurso del “cambio”.

De la propuesta de ARENA se puede destacar el seguimiento al Plan 2021, educación inicial y primera infancia, teleclases, vinculación con los gobiernos locales para la alfabetización, reformar las leyes de la Carrera Docente y de Educación Superior, jornada escolar completa progresiva, educación física, deportes y artística, Planeta Internet, proyecto Compumóvil, acreditación de carreras, política nacional de ciencia y tecnología.

De la propuesta del FMLN destacamos la regulación del sector educativo superior internacional; descentralización y fortalecimiento de la UES; fortalecer la educación inicial; profunda reforma educativa; elevar el nivel científico y tecnológico para reducir la pobreza; enseñar a pensar, crear conocimiento y a aplicar el conocimiento; nuevo modelo para administrar el desarrollo científico y tecnológico; nueva educación física.

Ninguno de los documentos plantea retos en materia de costo efectividad de las medidas posibles a implementar, ni de tasa de retorno esperada e impacto de las políticas, programas o proyectos en el sector productivo del país, mucho menos establecen alguna pauta concreta para incrementar del devenir del financiamiento educativo estancado en el 3% del PIB; en ambos proyectos el sistema educativo sigue siendo una pieza más de la arquitectura social de los planes de Gobierno; no hay riesgos, ni mucho menos un modelo de país sustentado en la educación y en el conocimiento.

Los documentos plantean algunas reformas en términos discursivos, sin señalar los tópicos centrales del porqué y para qué reformar; ninguno de los documentos citan o toman en cuenta estudios internacionales de gran vigor educativo, como el Informe Mc Kinsey (2008) sobre el desempeño de los mejores sistemas educativos; tampoco hacen referencia a datos, cifras o indicadores a superar, mejorar o revertir sobre la base de los estudios de UNESCO, UNICEF,

CECC y FIECA. Me podrán decir que son ideas políticamente estratégicas, que presentan intenciones y enunciados que luego se convertirán en programas concretos; no obstante, su lectura técnica no lleva compromisos concretos, porque eso de “incrementaremos la inversión educativa” es un sofisma político que se puede reducir a un dólar más en el presupuesto o a un alumno menos...

En la sociedad actual de un país emergente con posibilidades, oportunidades y problemas concretos es necesario definir puntualmente qué se pretende hacer, educativamente hablando, sobre la base de hipótesis econométricas o estadísticas; estudios internacionales serios como los de Eduardo Vélez, Ernesto Shiefelbein Fernando Reimers y Jorge Valenzuela, entre muchos otros, dan pauta como para pensar y diseñar políticas, programas y proyectos cuyos resultados deben impactar en algo..., ¿en qué, cómo y cuándo? son preguntas que deben responder los hacedores de decisiones y, que deben estar reflejadas en programas de Gobierno, superando el romanticismo tradicional de documentos genéricos.

Más allá de propuestas educativas de derecha e izquierda, que de hecho afortunadamente no las hay, el debate educativo podrá centrarse en dos variables: la cuota de creatividad en el diseño de propuestas y la certeza económica que se pretende en términos de eficiencia. No olvidemos que el sistema educativo es la brújula y el motor de una nación.

2. Cálculos político-educativos...

Hacer política educativa supone —además de medir la tasa de retorno, el consenso, las finanzas y las ideas estratégicas— el hacer buenos cálculos políticos. En efecto, las máximas autoridades educativas (ministros, viceministros, etc.) generalmente no son técnicos,

sino políticos o líderes que se les encomienda la misión de dirigir estas grandes carteras de Estado, para lo cual se necesita una peculiar competencia de pronosticar los acontecimientos futuros sobre la base de cifras y datos (no hablamos de adivinar...); a lo que nos referimos posiblemente se le conozca como olfato político o mejor “cálculo político”.

Calcular supone la realización de operaciones para preveer el resultado de una acción previamente concebida, o bien conocer las consecuencias que se derivan de tomar u omitir una acción. Veamos a continuación algunos ejemplos:

Desde que se crearon las leyes educativas en el marco de la reforma de 1995 —Ley General de Educación y Ley de la Carrera Docente (Art. 33)— se estableció la medida de “revisiones periódicas no mayores de tres años”, la cual fue siempre interpretada por la gremiales como un aumento salarial casi automático, que de hecho en Gobiernos anteriores se cumplió casi religiosamente luego de una negociación, logrando un 5% de aumento. La pregunta de fondo a calcular se plantea en que si Gobiernos de ARENA les concedió consecutivamente este aumento, ¿qué podrían esperar las gremiales de un Gobierno de izquierda o del cambio?

La misma Ley de la Carrera Docente en el Art. 34 establece literalmente que “Todo incremento salarial decretado para el sector público, deberá aplicarse al sector docente, independientemente de cualquier aumento obtenido de conformidad con el artículo anterior “(el Art. 33). Sin ser sindicalista, agremiado o revolucionario, ¿qué se puede interpretar de este artículo, cuando en noviembre de 2010, el Presidente anuncia un aumento salarial para el sector público, al margen de que a renglón seguido se aclare que no es para empleados escalafonados?

En el marco del Plan Anticrisis para reactivar la economía, en junio de 2009, se toma la decisión de entregar un paquete escolar de uniformes, zapatos y útiles a todos los estudiantes del sistema educativo público; más allá de transformar a buena parte del MINED en un centro logístico, que incluso llevó a desplazar las ya limitadas funciones pedagógicas de directores de centros escolares; y más allá, de los problemas de abastecimiento para los proveedores locales y de las entregas tardías, nos preguntamos no sólo por el impacto socioeducativo, sino también por el mejor uso de estos recursos: ¿No se pudo haber comenzado solo con una buena canasta didáctica de útiles?; si fuera necesario reducir el Plan Anticrisis, por ejemplo, ya no entregar uniformes y sólo útiles y zapatos para invertir parte de los recursos en verdaderos programas de calidad educativa, ¿quién se va a atrever a tomar esta medida anti-paternalista y antipopular?

Otro episodio que supuso un arrebato mediático y luego reversa, fue el sistema de acreditación de colegios privados; la gestión anterior ya había dejado un modelo para evaluar y acreditar, con sus ventajas y limitaciones, pero existía. No obstante, se decidió reformar sin ninguna explicación, y luego de casi un año de debate se decide postergar su implementación. ¿Era necesario este desgaste?

Mientras se resuelven estos problemas de cálculo político sería oportuno planificar muy bien el futuro de estos tres años y medio que quedan de gestión. Quienes trabajamos en el sector educativo académico aún estamos esperando ver una versión formal, pública y editada del Plan Social Vamos a la Escuela; en dicho documento quisiéramos ver las proyecciones, indicadores, estadísticos; en síntesis, lo que va a suceder de aquí a 2014, lo cual bien discutido podría evitar más equivocados cálculos.

3. Debates sobre legislación educativa

Luego de realizar un estudio pormenorizado y comparativo entre diversas legislaciones educativas de Iberoamérica he llegado a ciertas conclusiones que quisiera compartir con lectores, educadores y funcionarios públicos; obviamente, estas hipótesis pueden aplicarse a otros ámbitos legales.

El primero y más importante hallazgo: a menor desarrollo socioeconómico, más complejidad legal; en efecto, las legislaciones de países más avanzados son sumamente sencillas, escuetas y genéricas, mientras que las leyes educativas de países en vías de desarrollo son complejas, detallistas, confusas y absolutas. En segundo lugar, las leyes de países menos desarrollados poseen un corpus legal que integran una secuencia de procesos burocráticos, tema que es ausente en legislaciones avanzadas. Una tercera conclusión radica en la focalización y objeto de las leyes; en países menos desarrollados lo administrativo tiene igual o más peso que lo sustantivo: la educación o pedagógico; la legislación avanzada se centra más en la calidad de la educación. Finalmente, un par de aspectos a destacar: primero, la “mimética legal”; es notorio que muchos países se copian las leyes entre sí, adecuándolas relativamente a sus necesidades y problemas; segundo, la mimética legal lleva a la necesidad permanente de reformas, ajustes y cambios.

¿Qué está a la base de este fenómeno jurídico?; no se trata de una influencia académica legal, sino de un problema cultural y ético; en efecto, en países con mayor nivel de desarrollo socioeconómico se produce por hecho un conjunto de principios programáticos de ética ciudadana y profesional que va más allá de las leyes; en cambio, en escenarios menos desarrollados hay desconfianza, fraudes y actitudes poco honestas que llevan a los hacedores de leyes a detallar hasta el más mínimo procedimiento.

Considerando estos antecedentes, ¿qué debemos hacer en materia de leyes educativas?; en primer lugar, tener claridad sobre los “mapas lógicos” o delimitaciones y alcances de la ley; en segundo lugar, agrupar técnicamente los componentes sustantivos —educativos— y los administrativos, valorando los aspectos imprescindibles y separando aquellos trámites y procesos que pueden manejarse con instructivos y normativas procedimentales.

Una ley educativa debe ser una verdadera herramienta técnica de gestión inteligente y no una camisa de fuerza o suma de imposiciones y prohibiciones; por ejemplo, las leyes educativas de la democracia española, particularmente la Ley Orgánica de la Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) tiene como plataforma técnica los cuatro pilares de la educación del Informe *Delors* para la UNESCO, integrando entre otros tópicos: *a*) la presencia de un currículo abierto y vertebrador mínimo del sistema educativo desde la educación infantil hasta la universidad; *b*) número de alumnos por aula; *c*) concibe a la reforma educativa como un proceso continuo de innovación y cambio; *d*) un capítulo dedicado a la calidad de la enseñanza, centrándose en la formación permanente del profesorado, en la autonomía pedagógica del centro, el fortalecimiento de la función directiva, el fomento de la investigación y la innovación educativa, la consideración de la tutoría y de la orientación como parte de la función docente y la creación del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación.

Pero las leyes no son todo, se necesita asimismo “Institucionalidad”, es decir oficinas de gestión pública que tengan sentido común, eficacia y autoridad ética; evitando la interpretación antojadiza y laxa de las leyes, y respondiendo a los posibles vacíos legales con soluciones eficientes y técnicamente plausibles.

En resumen, necesitamos leyes con identidad propia, simplificadas y técnicamente adecuadas a las corrientes pedagógicas y globales

(estamos pasando de la sociedad de las herramientas a la sociedad del lenguaje); normativas complementarias, que tengan una función pedagógica para la administración educativa; y fortalecer la institucionalidad de los entes vinculados a las propias leyes.

4. Escuelas industriales para ciudadanos digitales...

Si hipotéticamente un sujeto sufriera una especie de “nacrolepsia” —se quedara dormido— en el siglo XVIII en el quirófano de un hospital, y despertara en el siglo XXI en un quirófano contemporáneo, se asombraría de los cambios tecnológicos. Si el sujeto padeciera lo mismo en el aula de una escuela pública latinoamericana, al despertarse no se daría cuenta de que han pasado más de dos siglos... se encontraría con la pizarra, los niños sentados en los pupitres escuchando y un maestro al frente dictando la clase...

Tal como lo señala Alvin Toffler: no podemos seguir educando con parámetros, principios, docentes y currículos de la era industrial en plena sociedad del conocimiento y en una economía de la información; la escuela actual debe cambiar, su modelo está obsoleto, dice Toffler, y no sólo se refiere a su diseño funcional, sino también a la base pedagógica, la cual no responde a los conocimientos, habilidades, destrezas y técnicas para el desarrollo del pensamiento crítico. Toffler anota: “La “escuela del mañana” debería funcionar las 24 horas del día, ofrecer un servicio adaptado a las necesidades y los intereses de cada alumno y de las empresas, y con un currículo interdisciplinario no sólo en cuanto a contenidos, sino también por sus exponentes. Las clases deberían darlas no sólo los maestros —quienes a su vez deberían pasar parte de su tiempo en el mundo empresarial—, sino todos aquellos que tengan algo para dar”.

Pero sin llegar al extremo del planteamiento al estilo de “*futurismo pop*” de Toffler debemos preguntarnos: ¿han cambiado nuestras escuelas y universidades en los últimos 20, 30 o 40 años?, ¿qué podemos y debemos hacer para avanzar y actualizar nuestros sistemas educativos para la sociedad actual? Algunos países han optado por programas como el “One Laptop per Child” (OLPC), incorporando las tecnologías de la información, PC e internet en las aulas; otros están cuestionando a fondo sus modelos, sus entornos y sus docentes; en Estados Unidos se impulsó el programa “No Child Left Behind” (NCLB) (que ningún niño se quede atrás), el cual busca disminuir las diferencias de logro, responsabilizar a las escuelas por el rendimiento de todos los estudiantes y tener maestros altamente calificados” en todas las clases; mientras que la mayoría de países latinoamericanos se mantienen estáticos, con aulas y maestros tradicionales, con el agravante de ni si quiera tener laboratorios básicos para que los estudiantes puedan comprender y aplicar lo que conocen.

Cada día más, nuestros estudiantes están sometidos a contrastes y brechas, a través de la telefonía móvil, de los programas de TV por cable, de la publicidad inteligente y de las diversas aplicaciones informáticas y robóticas que emergen cotidianamente en los sectores empresariales y productivos. Por ejemplo, en las salas de cine ya existen pantallas planas táctiles para seleccionar la programación, también en el *prechecking* de las líneas aéreas; ni hablar de toda la tecnología que puede administrar un teléfono “blackberry”; los mecánicos automotrices ya se enfrentan a afinados digitales y a la inyección electrónica, entre muchas otras experiencias.

La tecnología viene con fuerza y no hacen excepciones; mientras más nos tardemos en reaccionar en las escuelas y universidades, más desventajas y problemas tendrán los niños y jóvenes para enfrentar y resolver el futuro. Es lamentable ver nuestro presupuesto educativo estancado, sin avances, sin ideas para el futuro, razonado desde el

pasado, para resolver problemas del presente. Lo que hoy podamos planificar y hacer podrá repercutir educativamente en una o dos décadas; el futuro está en juego, más aún si nuestro mayor capital y recurso es nuestra gente y su patrimonio educativo.

5. Pseudoeducación...

La educación —y en ella la persona— tiene que habérselas con eso que llamamos cosas reales (enseñamos y aprendemos para la vida). Necesita, en efecto, saber lo que son las cosas o las situaciones en que se encuentra. En este contexto, se le llama inteligencia a la actividad humana que procura este saber.

Con su inteligencia, la persona aprende, sabe, es decir se educa, o cuando menos intenta aprender, saber o educarse, lo que son las cosas reales. Estas cosas están “dadas” por los sentidos. Pero los sentidos no nos muestran lo que son las cosas reales. Este es el problema que ha de resolver la inteligencia y sólo la inteligencia. Los sentidos no hacen sino suministrar los “datos” para que la inteligencia pueda resolver el problema de conocer lo real. Lo sentido es siempre y sólo el conjunto de “datos” para un problema intelectual.

En síntesis, la inteligencia humana no accede a la realidad sino estando vertida desde sí misma a la realidad sensible dada en forma de impresión. Todo inteligir es primaria y constitutivamente un inteligir sentiente. El sentir y la inteligencia constituyen, pues, una unidad intrínseca. Es lo que Zubiri ha llamado inteligencia sentiente.

A partir de estos postulados (aunque pudieran ser otros...): ¿en qué modelo educativo o pedagógico debemos pensar e impulsar para enseñar y aprender en el sistema educativo?; en efecto, la educación y su fundamento curricular debe partir de una concepción filosófica, antropológica y psicopedagógica y a la vez proyectar el modelo de

ciudadano a formar; y vuelo a preguntarme: ¿sobre qué base filosófica, antropológica y psicopedagógica se enseña y aprende hoy en nuestro sistema educativo...?

En la teoría —y en la historia— hemos conocido una diversidad de modelos, desde el lancasteriano o tradicional memorista, pasando por el modelo de Ralfh Tyler, sustentado en objetivos como núcleos de aprendizaje, el de Popham Baker, de sistematización metodológica, hasta el constructivismo de Vigotsky o Piaget. También, el fenómeno educativo ha sido interpretado filosóficamente por el racionalismo, el positivismo, el pragmatismo, la fenomenología, el vitalismo y el marxismo; unos con una visión más naturalista, otros más mecanicistas; y finalmente, encontramos discursos sumamente estructurados de filosofía educativa en Comenio, Dewey, Pestalozzi, Rousseau, entre muchos otros.

En el pasado inmediato, pedagogos y maestros concentraban su acción educativa “desde el sujeto” en aprendizaje; con las reformas educativas contemporáneas de los años 90 el modelo del quehacer educativo se centró en “los contenidos” de aprendizaje, es decir, saben qué enseñar, pero desconocen a quien aprende, y sobre todo se ignora la estructura intelectual del aprendizaje, ignorándose también la educación como ciencia —cualquiera puede enseñar—.

Al final nuestro sistema educativo termina siendo fortuito: 1) Se enseña y se aprende sin una base filosófica; 2) Por lo anterior, los docentes no son formados para comprender cómo los sujetos aprenden, sino como especialistas en un área del saber; y 3) Los resultados de logros de aprendizaje terminan siendo un azar, determinados económicamente por aquellos que tienen mejores condiciones de vida y más acceso a la información (las pruebas estandarizadas internacionales dicen de nuestros estudiantes: “conocen, pero no comprenden ni pueden aplicar”).

A nivel discursivo no hay institución pública o privada que no deje de llamarse “constructivista”, aunque en la práctica, cuando uno se asoma al aula, observa reminiscencias del pasado: reinan la pizarra y el dictado, con el agravante de la ausencia disciplinaria del docente bancario —que le daba un cuestionable sentido de eficacia— y la falta de fundamentación teórica de lo que están haciendo. Concluimos en que nuestros sistemas educativos tienen orfandad epistemológica, y con ella sólo se puede hacer pseudo-educación. Así es.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo XII

Política educativa e inversión (caso El Salvador)

Hacer decisiones —como política educativa— supone el análisis profundo de las finanzas como punto de partida para la gestión y como marco referencial para el estudio del costo-efectividad de tales opciones y posibilidades. En este contexto, se presenta en el presente apartado el caso de El Salvador, como un fenómeno peculiar de reforma educativa, en donde se conjugan los ejes de inversión y cambios en la calidad, cobertura y modernización institucional, ya que el hacer decisiones, en última instancia, supone superar el idealismo de las buenas intenciones pedagógicas y la negociación con los organismos financieros internacionales en función de tales ideas; logrando así, enarbolar un proyecto que conjugue las necesidades o demandas de las comunidades educativas, con la factibilidad de la oferta y la capacidad económica de respuesta ante tales necesidades.

A finales de los años 80 la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) financió y llevó a cabo una serie de diagnósticos sobre la realidad educativa de El Salvador, en el marco del programa “Mejoras en la eficiencia Educativa para la Enseñanza Básica” del programa CAEFTS (Central American

Education Field Technical Support), midiendo la Eficiencia (Modelo STEP, System for Tracking Educational Progress). A nivel financiero el estudio reveló un preocupante deceso de la inversión en el sector educativo (ver cuadro) —posiblemente vinculado al conflicto armado—; a inicios de los noventa, previo a la reforma el porcentaje del PIB dedicado a educación, difícilmente llegaba al 1.5%.

PRESUPUESTO Y PORCENTAJE SALARIADOS 1980-1988

Año	Porcentaje del presupuesto asignado	Porcentaje destinado a sueldos
1980	28,6%	86,9%
1981	24,4%	86,0%
1982	22,2%	91,1%
1983	20,7%	92,0%
1984	18,8%	93,0%
1985	19,0%	93,8%
1986	17,4%	96,0%
1987	15,9%	94,1%
1988	16,7%	96,2%

Fuente: Mejoras en la Eficiencia Educacional para la enseñanza básica AID-MINED 1988.

El Diagnóstico del Sistema de Desarrollo de recursos Humanos de El Salvador, conocido como diagnóstico UCA-Harvard-FEPADE, coordinado por Fernando Reimers, del HIID, y publicado bajo el título de “La Educación en El Salvador de cara al siglo XXI”, en su capítulo II, “Análisis de la economía e implicaciones para la educación”, coordinado por Mario Bicard y Clive Gray, parte de la idea de tres preocupaciones: a) alcanzar una tasa elevada del Producto In-

terno Bruto (PIB); *b*) existe una estrecha relación entre la educación y el crecimiento económico, y *c*) hay que destinar la opción más eficiente para asignar recursos a la educación. Desde esta perspectiva, es necesario investigar el patrón óptimo de asignación de recursos al sector educativo, a partir de la realidad económica nacional.

Posteriormente, se intenta poner los pies sobre la tierra en materia económica a partir de enunciados reales, como por ejemplo, la no satisfacción plena de las demandas educativas y, el PIB no es un objetivo total y último de una nación. Los responsables se encontraron con un sistema educativo deficiente y una pobre conciencia respecto al gasto en educación en relación al PIB.

Después de pasar rápidamente por la historia económica de El Salvador y de realizar un análisis comparativo con gráficas sobre el ingreso *per capita*, el producto nacional bruto *per capita* (PNB), el crecimiento del PIB, el crecimiento económico y las correlaciones PIB- FBC (formación bruta de capital) y PIB-AIB (ahorro interno bruto), se llega a conclusiones de las reales debilidades y se comienzan a estudiar las proyecciones económicas; en este contexto se indica que es necesario una política económica más tendiente a remunerar a la población con base en la equidad; a pesar de que existen nuevas probabilidades en el crecimiento del sector industrial manufacturero (maquilas) y un mayor atractivo para la inversión extranjera, la posibilidad de integración a tratados de libre comercio es lenta, y en otras áreas como la agroexportación las posibilidades son más difíciles, según el análisis de caso comparado, tal como se planteó en el ejercicio con los países asiáticos.

Una conclusión obvia del análisis económico es la de que una de las soluciones radica en generar una mano de obra más especializada, inclusive para la manufactura. Inmediatamente se plantea el estudio del rendimiento económico de los gastos en educación y se

cita el más reciente estudio realizado en 1990 por el Banco Mundial titulado “Educación y Desarrollo: evidencias para nuevas prioridades”; a partir de este instrumento se exponen los cinco tipos de estudios en donde se ha medido la contribución de la educación al crecimiento económico: contabilización de fuentes de crecimiento, productividad, costo-beneficio, beneficios de educación por género y disminución de la pobreza; esto se sistematiza en los cuadros de rédito comparativos; los resultados reflejan la ausencia de indicaciones detalladas para asignar presupuestos educativos.

El Ministerio de Planificación desarrolló una encuesta de hogares de propósitos múltiples, en donde se encuentran diferenciados ingresos por niveles educativos, los resultados se incorporaron en el informe Dewees y Klees: “Una evaluación de la educación y el mercado de trabajo en El Salvador”; los análisis de seis niveles educativos versus ingreso, por sexo, empleo y sector; demuestran un bajo ingreso promedio, entre otros datos.

En general los diagnósticos del Banco Mundial exigen una nueva búsqueda de inversiones y nuevas políticas, bajo el presupuesto de que la inversión en educación no sólo soluciona los problemas sociales, sino que logra mayores dividendos económicos.

Finalmente se expone el tema de la demanda y la oferta de mano de obra calificada; es evidente que la composición y la evaluación de nuevas destrezas es determinante para el futuro y para la capacidad financiera para mejorar la educación; es interesante resaltar que la crisis en la educación está asociada al descuido ciudadano de pagar y demandar servicios, también a la falta de participación; es pensable la premisa de que la educación tiene que ver directamente con la fuerza laboral, fuente de ingresos y de exportación, visión que no se ha tomado en cuenta.

Al comparar en un gráfico los gastos en educación como porcentaje del PIB entre Costa Rica y El Salvador (1980-1991) vemos que en El Salvador, del 3.9% en 1980 se pasó al 1.5% en 1991; y en Costa Rica, del 7.9% en 1980 se pasó al 5% en 1991, disminuyendo en nuestro ejemplo casi un 60%; los factores fiscales también han jugado un papel preponderante en la inversión. En general, se concluye que existen fondos para mejorar el sistema educativo; no obstante, se deja un gran vacío en el análisis del involucramiento del sector privado en la educación pública.

Ya en la reforma Educativa anunciada en 1994 y ejecutada a partir de 1995, el gasto social, todavía no había alcanzado el 20% del presupuesto nacional, que era la meta del Gobierno para el año 2000; en Educación, éste representa un 12.3%, cifra alta en comparación con Salud, 2.5%; no obstante, las proyecciones indican que será sumamente difícil acceder a la cifra pautada.

En términos generales, el comportamiento económico del país ha tenido mucho que ver con la capacidad de inversión en lo social. La evolución de la estructura productiva, desde 1980 hasta 1995, según el porcentaje del PIB por sectores, muestra considerables reducciones en los sectores agropecuarios e industria manufacturera y un crecimiento en los sectores comercial y financiero; obviamente el conflicto afectó más al área rural, los movimientos de importación y exportación en una competencia difícil ha afectado a ciertos sectores; y el ingreso de las remesas familiares creciente propicia la actividad comercial, lo cual a su vez se relaciona con el sector financiero, favoreciéndolo; lo que implicaría una recaudación fiscal más eficiente de los sectores formales; no obstante, no se ha notado la analogía en el impacto fiscal.

Sin embargo, el dinamismo de la economía en los noventa comienza a recuperarse alcanzando tasas mayores al 6% desde 1993; entre los factores que explican este mejoramiento se encuentran estos: la

estabilidad política lograda con los Acuerdos de Paz; la elevación del consumo como soporte financiero, que facilitó la disponibilidad de divisas para financiarlo; y las reformas económicas, que aumentaron la oferta importada de bienes, la apertura comercial y los nuevos instrumentos financieros. El crecimiento del crédito al sector privado desde 1993 alcanzó niveles del 40% y las demandas de dinero crecieron a tasas del 24%, ocasionando una desaceleración en 1995.

La evolución del PIB per capita todavía no ha alcanzado los niveles que se tenían a mediados de los sesenta, los desplomes de los setenta y ochenta han retardado la recuperación. El ahorro y la inversión comenzaron lentamente su proceso de recuperación, y de manera ascendente a inicios de los noventa, gracias a las remesas familiares; el déficit fiscal con el respaldo de donaciones oficiales se ha mantenido estable, permitiendo un flujo manejable en las cuentas fiscales y externas. Así, la situación económica financiera y sus tendencias en la transición entre los ochenta y noventa.

En cuanto a las finanzas públicas la evolución de los ingresos fiscales, después de la crisis 87-89, comenzó a recuperarse gradualmente hasta alcanzar un 17% en 1995; en cuanto a las donaciones oficiales, comenzaron a disminuir alcanzando en la actualidad menos de un 0.5% del PIB; los ingresos totales oscilan entre el 15% y el 18%; con la recomposición tributaria (eliminación del timbre en 1992) y el aumento del IVA al 13%, la recaudación aumentó considerablemente; en la actualidad el 45% de todos los impuestos proviene del IVA. No obstante, a pesar de los crecimientos, las proyecciones entre 1996 y 1999 no son halagadoras debido a lo recesivo de la economía que se observa y a la disminución gradual de los aranceles; posiblemente el problema de la recaudación eficiente sea una solución mediata ante este problema. Esta situación ha llevado a una solución parcial, recurriendo a programas financieros internacionales y al acceso a créditos para gastos sociales.

En lo que respecta al gasto de educación, habría que partir de un antecedente amplio; en América Latina y el Caribe se gastaba en educación, en 1992, aproximadamente el 4.4% del Producto Nacional Bruto (PNB); en El Salvador, a raíz del conflicto armado, se redujo el gasto público en educación en un 30%, medido como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), y del 45% como proporción del gasto público total. Posteriormente, al finalizar el conflicto, se comenzaron a recuperar los niveles de gasto; sin embargo, no se ha logrado alcanzar los niveles satisfactorios; también la inversión lograda del financiamiento nacional e internacional se ha reducido en aumentar la cobertura y en reducir la proporción alumno/maestro, principalmente en el nivel básico.

En El Salvador, a partir de los noventa, el caso es diferente: los gastos en educación se han enfocado no sólo para aumentar la cobertura, sino también para mejorar la calidad y disminuir las ineficiencias; la relación porcentual del presupuesto de educación ha variado en los últimos años en un proceso ascendente; en la actualidad representa alrededor de un 3% del PIB; pero la mayor parte del presupuesto se destina para cancelar salarios y prestaciones; más aún, con la entrada en vigencia de la nueva Ley que exige mayores aumentos, a 1998 se contaban con treinta y dos mil ochocientos cincuenta y tres docentes del sector público.

El financiamiento total del sector Educación ha estado compuesto en los últimos años por el Presupuesto General de la Nación, BCIE, BID, Gobiernos amigos, FIS, Banco Mundial, entre otros; el presupuesto consolidado se ha distribuido por niveles educativos; la estructura se programa más o menos del siguiente modo: 90%, gastos de consumo; 1%, gastos de equipo capitalizables; 7%, transferencias corrientes; y 2%, inversión real directa; en global, las unidades operativas asumen aproximadamente cerca de un 90%, y un 10% para la administración central y departamental.

La evolución del presupuesto en educación entre 1991 a 1998 (en millones de colones ha sido la siguiente: 1991 [756], 1992 [929], 1993 [1,106], 1994 [1,406], 1995 [1,756], 1996 [2,086], 1997 [2,446.50] y 1998 [2,722]. En cuanto a porcentajes del presupuesto general del Estado de 1991 a 1998, los datos son: 1991 [15.1%], 1992 [13.74%], 1993 [14.5%], 1994 [14.6%], 1995 [14.8%], 1996 [14.08%], 1997 [15.97], 1998 [16.41%], 1999 [17.2%], 2000 [19.3%].

Los gastos comparados por alumnos se han incrementado en cifras que superan el 60%, aproximadamente U\$S 20 en educación de adultos, U\$S 150 en parvularia, U\$S 160 en básica, U\$S 250 en media, y U\$S 550 en superior; estos estimados incorporan gastos administrativos a nivel central, departamental y local. Para profundizar en este rubro se recomienda el último estudio sobre gastos en Sectores sociales básicos (1995).

En síntesis, con las reformas de la Ley AFI (Administración Financiera Integrada) ha cambiado la cultura de manejo fragmentado presupuestario por unidades, por una visión global e integrada; a partir de 1996 se establecieron las Unidades Financieras Institucionales (UFI) en los diversos ministerios, integrando los esfuerzos de los manejos presupuestarios nacionales e internacionales, orientándolos hacia una política estructural guiada por el Gobierno y por las necesidades del ramo.

Según el Informe de Progreso Educativo 2002 de PREAL la inversión en educación básica y media aún es deficiente; pero hay mejoras, y a pesar de la voluntad del Estado en mejorar en los últimos años, al comparar la inversión con el contexto internacional, se deduce que todavía es baja; en efecto, la inversión salvadoreña actual en educación, como porcentaje del PNB, es menor al 4.6% que gastan en promedio los países latinoamericanos, y menos del 3.9% invertido por los países en

desarrollo.⁴⁶ Tal como lo señala el mismo informe, la situación es más desafiante si se toma en cuenta el alto porcentaje de población en edad escolar, lo que implica más inversión que en otros países con una menor tasa demográfica.

Costos de la Reforma Educativa	
Tipo de atención	Inversión en millones de US\$
Trasferencia del Bonos de Rehabilitación	5.9
Construcción de aulas provisionales	6.0
Atención a daños moderados de infraestructura	12.5
Reemplazo y/o readecuación	81.0
Plan Piloto de nuevos sistemas constructivos	1.0
TOTAL	106.4

Los terremotos de enero y febrero de 2001 obligaron al MINED ha reorientar más de US\$ 66 millones provenientes de préstamos del BID y del BIRF, más otros recursos propios, razón por la cual se podría observar un deceso de la eficiencia de la inversión en educación a pesar del devenir progresivo de dicha inversión en el sector.

El Informe de Desarrollo Económico y Social de FUSADES, “Invirtamos en Educación para Desafiar el Crecimiento Económico y la Pobreza”, propuso un círculo virtuoso —a nivel de política de Estado— para aumentar la inversión en educación; no obstante, a pesar de las hipótesis y del crecimiento progresivo, surge una

46 PREAL: Informe del progreso Educativo 2002; pág.23.

pregunta ulterior que se debe responder: ¿dónde y cómo invertir en el sector educativo?

De 2004 en adelante la inversión educativa se ha mantenido en un 3% del PIB, con ajustes menores asociados al gasto corriente y a requerimientos básicos del sistema educativo; a partir de 2009 se mantiene la tendencia con una inyección menor a 80 millones, asociada al Plan Anticrisis, para la compra de útiles, zapatos y uniformes. En síntesis, no hay cambios en las últimas dos décadas y nos mantenemos aún lejos de la media latinoamericana de inversión, que exige aproximadamente el 5%.

Reflexiones conclusivas

En el boletín de PREAL, “Formas & Reformas de la Educación”,⁴⁷ se presenta un interesante resumen del libro “Mejoramiento de la Calidad de la educación primaria en América Latina y el Caribe. Hacia el siglo XXI”, de Lawrence Wolf, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela, en donde se responde parcialmente a la pregunta planteada: 1) Inversión en infancia temprana (ya que se disminuye la deserción y repitencia); 2) Provisión de libros de texto y materiales didácticos (costo/eficacia); y 3) Cambiar el comportamiento docente (determina la calidad del aprendizaje). En la misma línea, el artículo ya citado, “Reformas y Políticas Educativas en América Latina”, de M.E. Bello, señala que las principales tendencias de la economía internacional determinan la necesidad de una nueva agenda educativa pautada por el desarrollo científico-tecnológico, la progresiva globalización de los mercados, la competitividad basada en el progreso tecnológico, las relaciones entre investigación

47 PREAL: Formas y reformas de la Educación; Serie Políticas; Noviembre de 1999; Año 1, n.º 4.

básica, educación y producción, los nuevos modelos de organización empresarial, el efecto horizontal de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la heterogeneidad y la transferencia tecnológica, la automatización, el cambio tecnológico y la preocupación medioambiental.

A partir de estas tendencias M.E. Bello propone ocho hipótesis educativas desde el sector político-económico: 1) La educación tiene aún oportunidades; 2) Nadie innova al margen de sus tradiciones y experiencias; 3) La concertación, el consenso y las administración de los disensos son condiciones necesarias; 4) Es necesaria una considerable capacidad de previsión; 5) Los cambios institucionales son prioritarios; 6) La evaluación de resultados es un factor clave; 7) El acceso equitativo a la educación significa acceso a conocimientos socialmente significativos; y 8) Prioridad a los resultados del aprendizaje.⁴⁸

Los informes de PREAL con los sugestivos títulos “Mañana es muy Tarde”, “El Futuro está en juego” y “Quedándonos Atrás”, ofrecen un cúmulo de recomendaciones importantes para mejorar el diseño de las políticas educativas e invertir mejor los recursos en educación; estas sugerencias de PREAL se resumen en lo siguiente:

- Establecer estándares para los sistemas educativos.
- Medir los avances del cumplimiento de los estándares y otros logros propuestos.
- Otorgar a las escuelas y comunidades mayor responsabilidad y control sobre la educación.
- Fortalecer la profesión docente.
- Aumentar la inversión por estudiante en la educación básica.

48 Bello, María E.; Reformas y Políticas Educativas en América Latina; Op. Cit. Págs. 20-21.

El informe de progreso educativo en El Salvador 2002 (como seguimiento a los anteriores puntos), presentado por el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), bajo la responsabilidad del Centro “Alfa”, calificó nuestro sistema educativo —sobre nueve categorías— con los siguientes resultados: Equidad: entre 1 y 2; Inversión, Profesión docente, Estándares, Permanencia y Resultado de pruebas entre: 3 y 4; Matrícula: entre 5 y 6; Rendición de cuentas y Sistema de evaluación: entre 7 y 8 (la escala es de 1 a 10); la nota final que obtuvo el MINED es 2.3; en términos generales, considerando las inversiones y los esfuerzos realizados desde 1995 a la fecha, el panorama es sombrío; no obstante, es importante leer estos resultados bajo diversas claves de acceso.

En primer lugar, algunas apologías, sin lugar a dudas, los cambios, reformas o transformaciones en materia educativa no se cristalizan a corto plazo; sería injusto hacer un juicio de valor fáctico y radical de estancamiento a menos de 7 años del proceso, cuando estos fenómenos son de índole cultural y suponen cambios generacionales. Asimismo, los estadísticos centroamericanos —genéricamente— no son muy confiables, sino aproximaciones e inferencias sobre una realidad demográfica, idiosincrática y social muy compleja; o bien, por su propia naturaleza, los datos se sustentan en proyecciones de censos o datos desactualizados o manipulados, los cuales no reflejan ciertos esfuerzos cualitativos o intangibles o a veces ocultan la realidad.

Sin que parezca despectivo, al comparar las prácticas docentes, vida en las aulas, oficinas de los ministerios de Educación, acceso a tecnologías, funcionarios, calidad de normativas y materiales, participación comunitaria, calidad y cantidad de pruebas, entre otros aspectos, El Salvador lleva una considerable ventaja en relación con otros países —incluyendo aquellos países míticos—; estos intangibles no se evidencian en las cifras, pero son una realidad operante.

A pesar de estas justificaciones, el informe es preciso y realista; por un lado señala los avances locales, y plantea las grandes debilidades y retos globales, siendo estas últimas una llamada de alerta frente a la arquitectura compleja de la sociedad actual, pautada por tratados de libre comercio y altos estándares de competitividad.

El MINED, con este informe independiente, ya tiene una agenda de gestión para los próximos años; un reto crucial implica hacer un alto reflexivo en la marcha de la reforma, acomodar el equipaje técnico y abrir espacios para integrar a todos los que “deben” tener interés vertido en la educación. El informe, que en el estilo de PREAL, bien podría llamarse “...*en marcha, pero muy lento*”.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo XIII

Estudio organizacional de los “flujos” en sistemas educativos (caso República Dominicana)

El presente apartado contiene la síntesis de los resultados de una investigación de tipo cualitativo que analiza la arquitectura organizacional educativa en República Dominicana; el estudio está focalizado en tres dimensiones: *a)* los actores —cargos— del sistema; *b)* los flujos de información; y *c)* los flujos de recursos —ascendentes, descendentes, pedagógicos y administrativos—. Si bien, no se presentan los detalles de los hallazgos ni temporales sobre el estudio, lo que se compartirá son los métodos de trabajo para el análisis y algunas categorías de reflexión analítica sobre los sistemas educativos, aplicables a cualquier sistema educativo latinoamericano.

1. Estudio de los procesos

El trabajo de campo permitió identificar en primer lugar once procesos significativos en las diversas instancias auscultadas —Direcciones regionales, Direcciones distritales y Direcciones de centros escolares—; a continuación un cuadro con el inventario de procesos por unidades organizacionales.

Directores regionales	Directores distritales	Directores de centros escolares
1. Supervisión pedagógica.		
2. Solicitud de recursos didácticos.		
3. Solicitud de recursos administrativos, mobiliario y equipo.		
	4. Identificación de necesidades de infraestructura.	
5. Gestión de la capacitación y formación en servicio.		
		6. Gestión de recursos a través de comités de cursos u asociaciones de padres.
7. Gestión de política pública y legal (coordinación, planificación, ejecución).		
		8. Cargar datos al sistema de información.
9. Planificación.		
		10. Plan de centro.
11. Gestión de la participación comunitaria (social o padres de familia).		

El proceso de supervisión pedagógica es fundamental para el éxito de la escuela; no obstante, los hallazgos del estudio presentan escenarios más administrativos o fiscalizadores; en efecto, las visitas de técnicos a las escuelas son indiscriminadas, no planeadas en algunos casos y tienen un carácter administrativo, en las que se verifica el avance en el curso autodeclarado por el docente y en el cumplimiento de llenar formularios; salvo casos muy excepcionales, no existe la observación de práctica docente. Estos resultados limitan el accionar

de la supervisión y no permiten una buena retroalimentación en asuntos pedagógicos y didácticos para mejorar el desempeño de los estudiantes.

La **solicitud de recursos didácticos** es un proceso importante en el quehacer escolar; particularmente si el Gobierno dota a las escuelas de: libros de texto, registro de grado y otros materiales didácticos; el procedimiento cuenta con dos canales: *a*) solicitud (ascendente); y *b*) recepción (descendente). En términos generales, las solicitudes se hacen a través de “oficios” —cartas—, de unos actores a otros, y éstas las remiten a la sede central; no hay un procedimiento muy definido; dependiendo de los vínculos políticos, los oficios o cartas pueden llegar más o menos rápido, incluso algunos directores de centros escolares puede llegar a gestionar directamente su solicitud a la sede central. En lo que respecta a la recepción de recursos didácticos el proceso es heterogéneo, pudiendo llegar a diferentes instancias.

En lo que se refiere a **solicitud de recursos humanos** educativos para cubrir plazas de docentes o direcciones, las circunstancias son más complejas; la mayoría de actores entrevistados manifestó que hay mucho retraso; la complejidad viene dada por dos razones: los concursos de plaza y la falta de oferta en algunas especialidades (p.e. educación física o psicólogos).

Al igual que los recursos didácticos las **solicitudes de recursos administrativos**, mobiliario y equipo se realiza mediante oficios; y este procedimiento cuenta con la misma dinámica ascendente —oficios— y descendente —heterogeneidad en la recepción y falta de control—; lo más recurrente en estas solicitudes son: pupitres, materiales sanitarios y material gastable de oficina (papel, tóner, etc.); en este proceso hay dos elementos nuevos a tomar en cuenta: en algunos centros escolares en donde la dirección tiene un buen nivel de liderazgo y organización se recurre a la gestión de los padres de

familia, quienes apoyan a la dirección con los recursos necesarios; otro aspecto importante —a diferencia de los recursos didácticos— es el trasiego o fuga de estos materiales para otros fines no educativos o personales.

La **identificación de necesidades de infraestructura**; si bien es obvio que este proceso exista en un sistema escolar, no existe una norma clara recurrente y conocida; cuando en determinada comunidad se necesita una escuela o un aula, inclusive señalando que en ciertos casos se improvisa una escuela —en una casa— se tramita en la sede central a través de la comunidad; la respuesta generalmente no es muy ágil.

La **gestión de la capacitación y formación en servicio** es otro proceso de carácter rutinario, canalizado a través de dos mecanismos: 1) acompañamiento técnico local de parte de las unidades descentralizadas; y 2) trámite de solicitud de capacitación a sede central; las modalidades de capacitación pueden ser de formación continua descentralizada o capacitación masiva.

La **gestión de recursos a través de comités de cursos u asociaciones de padres** ha sido fundamental para el desarrollo escolar en algunos centros de estudio; tres de los cinco centros escolares visitados contaban con esta red de apoyo, la cual suple materiales que se retrasan o no llegan desde la sede central.

Sobre la gestión de política pública y legal (coordinación, planificación, ejecución) el estudio logró identificar un alto nivel de atomización, dispersión y heterogeneidad en lo que respecta al manejo de información sobre políticas públicas y planes estratégicos; a cada actor se le consultó si conocía las principales políticas educativas de la gestión; solo uno de quince entrevistados tenía claridad y pudo presentar evidencias. Uno de los informantes claves de la sociedad civil, respecto al descenso de las políticas y programas a la escuela, anotó

una frase emblemática: “El ministerio cree que cuando dice algo eso sucede, y esto no siempre es así...”, esto nos permite interpretar la existencia de una brecha entre el formalismo teórico y la realidad.

El proceso de planificación como herramienta para la gestión educativa es fundamental, tanto a nivel estratégico, como operativo; generalmente no se encontró evidencia física eficaz de estos procesos; a nivel de centros escolares la mayoría de directores comentó que una de sus funciones era diseñar y ejecutar el Plan de Centro, pero ningún director pudo presentar la evidencia física. Se trata de un mandato y de un proceso importante en el marco del Programa Escuelas Efectivas, que actualmente tiene poca relevancia.

2. Organización educativa

El estudio analizó desde diversas perspectivas la organización educativa a niveles Regional, Distrital y Escolar; si bien la mayoría de informantes reportó un modelo de organización homologado y relativamente apegado a los manuales de descripciones de puestos y funciones, se encontraron muchas variantes, que se comentan a continuación: 1) la mayoría de actores tienen muy claro a quién le reportan o quién es su jefe inmediato; 2) en las direcciones Regionales y Departamentales existe una cantidad de técnicos —de nivel y especialidad— desproporcionados respecto a las necesidades de la realidad educativa; 3) es posible que debido a la cantidad de personal se estén dando episodios de duplicidad de funciones, ya que existen en ambas organizaciones técnicos de nivel y especialistas con similares funciones y responsabilidades; 4) los criterios para la selección de técnicos a niveles regional y distrital no están bien definidos en términos de competencias; 5) no existen mecanismos formales o estandarizados para la evaluación del desempeño; 6) la cultura predominante en los flujos de información y recursos son los “oficios”; 7) a nivel urbano predomina criticidad, a

nivel rural priva la lealtad; 8) a nivel regional la atmósfera de trabajo es más política-administrativa, a nivel distrital es más técnica-pedagógica; y 9) los espacios asignados para las organizaciones regionales y distritales no son adecuados, ni suficientes; en las oficinas se comparten archivos, equipos obsoletos y cajas de libros y documentos —bodegas—; entre otros.

Sobre el tema de la organización, uno de los informantes claves de la sociedad civil manifestó: “Hay un problema no superado de tradición discursiva; el Distrito debe ser el brazo ejecutor por excelencia; pero, lamentablemente, es un “mensajero” que lleva y trae cosas”. En lo que se refiere a la comparación entre lo legal y lo real, según la normativa hay una pre-clara desconexión.

3. Transferencia de recursos

En términos generales, los procesos de descentralización y desconcentración educativa se hallan estáticos; todo está muy centralizado en la sede central; en opinión de los informantes no existen mecanismos legítimos o legales que les faculte para el desarrollo de proceso, de manera autónoma o descentralizada.

4. Análisis de los flujos de información

El estudio identificó tres medios importantes en el flujo de información: el más utilizado, el medio físico a través de oficios o cartas (ascendente y descendente); el nuevo sistema de información (ascendente); y las reuniones de socialización (descendentes). El medio físico por oficios es utilizado para enviar notificación desde la sede central hacia las unidades organizacionales educativas, y también para las diversas solicitudes de las direcciones regionales, distritales

y de centros escolares. El sistema de información es un medio de captura de datos digital —on line—, a través del cual los directores de centros escolares remiten datos estadísticos de sus centros educativos. Las reuniones de socialización son, generalmente, espacios para dar a conocer novedades, políticas y programas.

Si bien la estructura organizacional no es el único factor determinante del desempeño de las instituciones, e inclusive, en algunos casos ni siquiera es tan fundamental, en el campo de los sistemas educativos este elemento juega un rol esencial, no solo por la magnitud o tamaño de las organizaciones educativas públicas, sino también por la cantidad de demandas que surgen de cada aula o escuela y por el entorno legal que coacciona al sistema con normativas y procedimientos asociados al carácter público de los fondos.

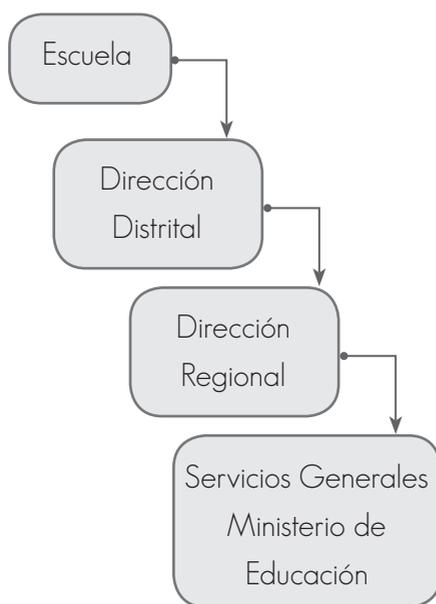
Si bien la teoría y/o marcos legales presentan un funcionamiento lógico de los flujos en las organizaciones (más o menos burocráticos, más o menos ordenados), en la práctica aparecen otros elementos que pueden ser: obstáculos, problemas, ineficiencias, “bypass” políticos o cruces con nuevos marcos legales que generalmente complican la gestión ocasionando “flujos ocultos”; en este contexto llegaríamos a la conclusión de que existen tres flujos orgánicos en los sistemas educativos: a. los teóricos; b. los reales —con su problemática—; y c. los ocultos.

El análisis del sistema educativo de República Dominicana —sujeto de este estudio— presenta cuatro escenarios: la Escuela, núcleo del sistema educativo, la cual demanda una diversidad de recursos administrativos y pedagógicos para su funcionamiento; las direcciones distritales, es la estructura más cercana a la escuela para su acompañamiento, que interviene canalizando las demandas y ofertas de la escuela; las direcciones regionales, las cuales representan política y técnicamente al Ministerio de Educación y je-

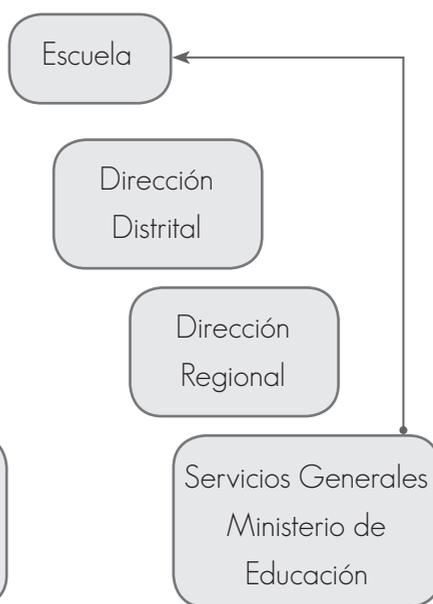
rárquicamente articulan la política educativa entre el Ministerio de Educación y las direcciones distritales y las escuelas; y el Ministerio de Educación, el cual aglutina a las diversas direcciones nacionales, tanto a nivel administrativo —Servicios Generales y Recursos Humanos— como a nivel pedagógico-curriculum, evaluación, etc.

Las relaciones ascendentes y descendentes en materia de información o recursos pedagógicos y administrativos presentan diversos mapas de relaciones; la mayoría de estos mapas están configurados por un esquema o mecanismo de comunicación básico, sustentado en oficios o cartas; para comprender mejor cómo funcionan los flujos de información y recursos, a continuación se presentan algunos mapas asociados a los procedimientos:

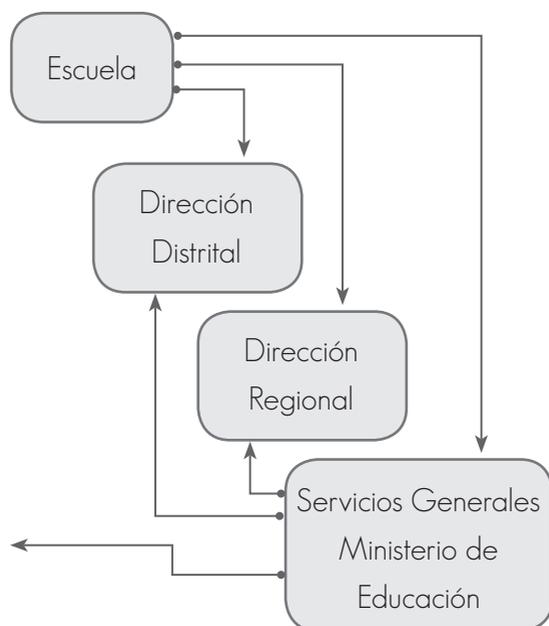
MAPA TEÓRICO N.º 1 DE
SOLICITUD DE PUPITRES



MAPA REAL N.º 2 DE
RECEPCIÓN DE PUPITRES



MAPA OCULTO N.º 3 SOBE DE SOLICITUD O RECEPCIÓN DE PUPITRES



¿Qué nos indican los mapas?: El mapa n.º 1 nos refleja la complejidad burocrática, ya que en la mayoría de procesos hay una secuencia —legal— de solicitudes a través de oficios que pasan de una oficina a la otra hasta llegar a la sede central; el mapa n.º 2 nos indica que muchas veces el recurso llega a la escuela, pero no se enteran los directores distritales y regionales; el mapa n.º 3 plantea los caminos alternos: un director de escuela por cercanía política puede saltar algunas gradas y puede llegar inclusive a la sede central con su solicitud; a la vez la respuesta puede ser incierta, puede que nunca llegue a la escuela o se puede quedar en niveles intermedios.

En este caso de la solicitud y recepción de pupitres, la solicitud —mediante oficio— recorre los cuatro escenarios: sale de la escuela hacia

la Dirección Distrital, luego de un visto bueno pasa a la Dirección Regional y finalmente llega a Servicios Generales; si hubiese lo solicitado en “stock”, automáticamente se envía el pedido de Servicios Generales a la escuela —porque las direcciones distritales y regionales no tienen capacidad de bodega y de llevar allí el pedido, lo haría más burocrático por asuntos de transporte—; pero una vez enviado ni las direcciones distritales o regionales se enteran de que el pedido ya está en curso o ha llegado, no hay controles administrativos; también, es posible que no se entregue lo solicitado y quede una sensación de incertidumbre, en caso de que no esté el producto en “stock”.

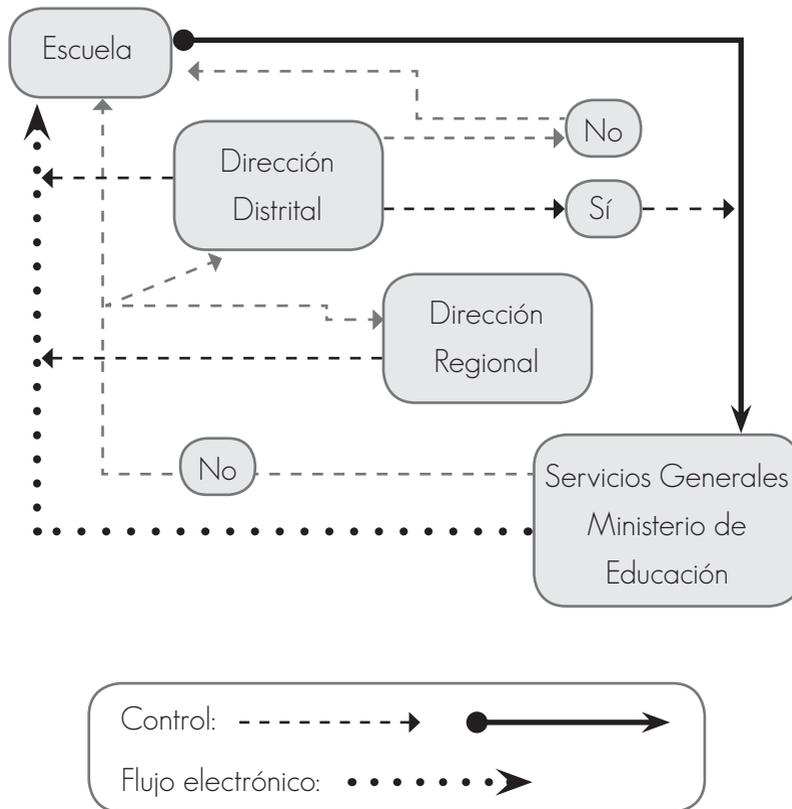
Es importante destacar -en el análisis de los flujos de recursos- el aspecto metodológico, el cual se centra en dos elementos:

- A nivel ascendente —de la escuela al Ministerio— la base metodológica es el “oficio”.
- A nivel descendente —del Ministerio a la escuela— la base metodológica es el criterio “técnico-político” de poder resolver la solicitud;

Mapa ideal solicitud y recepción de pupitres

La recomendación de mejora para este procedimiento sería esta: crear en una plataforma web un módulo o formato de solicitud electrónica que sólo contenga el tipo de producto requerido, el nivel de prioridad, etc.; esta solicitud electrónica al crearla, automáticamente deberá recibir el visto bueno de la Dirección Distrital —con comunicación a la Regional—, y a la vez un mecanismo de aprobación electrónica; una vez aprobado, llega a la sede central y el sistema es cargado como respuesta con el informe sobre el envío —tipo tracking, como el que utilizan los courier— o informando que no hay en “stock” y que se debe licitar o adquirir el producto

requerido, lo cual requerirá un lapso determinado de tiempo (un mes o 3 meses). Esto puede aplicarse a todo requerimiento pedagógico o administrativo.



5. Participación de la sociedad civil

El estudio identificó limitadas experiencias de participación de la sociedad civil en el quehacer del sistema educativo: universidades y ONG en “outsourcing” de servicios específicos, con limitado diálogo y construcción de propuestas. En algunos casos se desarrollan

procesos de gestión, acompañamiento y formación, a través de intervenciones técnicas puntuales, que pueden verse como buenas prácticas a replicar; no obstante, señalan algunas debilidades en el sistema desde su perspectiva: *a)* falta de recursos en las escuelas; *b)* sobresaturación de la demanda en las escuelas; *c)* necesidades de infraestructura (espacios, baños y agua); *d)* necesidad de formación para la gestión (directores de todos los niveles); *e)* clientelismo político excesivo; y *f)* analfabetismo funcional de TIC. Este panorama configura los retos futuros del sistema educativo. Las organizaciones de la sociedad civil consideran que hay intentos de solucionar las cosas, pero la cultura y el ambiente lo hacen difícil, es un camino cuesta arriba.

6. Rendición de cuentas

Los resultados de la investigación no lograron identificar procesos o experiencias de rendición de cuentas de manera institucional, salvo algunas evidencias aisladas en niveles muy distintos. Durante la investigación se consultó a todos los actores sobre mecanismos existentes para rendir cuentas de su trabajo, y salvo los casos aislados presentados no se encontró otra evidencia; no se pudo acceder a memorias de labores locales (escolares, distritales o regionales) ni a otro mecanismo de verificación de la eficiencia.

7. El rol de los actores y su liderazgo

A continuación se expone una caracterización de los actores involucrados en el estudio, a modo de taxonomía etnometodológica:

Funcionarios MINERD	Directores Regionales	Directores Distritales	Directores de Centros Escolares
<ul style="list-style-type: none"> • Varios de los funcionarios entrevistados tenían poco tiempo en su cargo, razón por la cual no podían aportar mayor información. • La rotación en estos cargos impacta en la continuidad y fortaleza de los programas y planes, a pesar de que sea gente sumamente capaz y técnicamente especializada 	<ul style="list-style-type: none"> • Los directores regionales son nombrados por el Ministro de Educación; si bien son cargos políticos de confianza, es de destacar que la mayoría proviene del mundo educativo, es decir profesionales que han trabajado en otras plazas como directores, docentes o técnicos; no obstante, es importante reconocer la debilidad en el manejo de temas estratégicos, políticas y planificación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los directores distritales son profesionales que provienen en su mayoría del mundo educativo, que conocen muy bien lo que sucede en las escuelas y que están cercanos a ellas técnicamente. Sin embargo, un porcentaje importante de sus técnicos por niveles o especialistas no tienen las competencias requeridas como para realizar un “acompañamiento pedagógico adecuado”; sería importante evaluar y capacitar a este personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • El 100 % de los directores escolares entrevistados provienen del mundo educativo; el sistema de plazas por oposición pronostica un mejor desempeño en el futuro. • Sería importante trabajar más a fondo en programas de gerencia educativa, y en el fortalecimiento de sus liderazgos. La autoestima profesional es alta y están dando mucho de sí en términos de tiempo y recursos. • Algunos directores tienen también plaza docente en la tanda alterna.

Docentes	Padres y madres	Estudiantes	Sociedad civil
<ul style="list-style-type: none"> • Los docentes están motivados pero esperan que su esfuerzo sea recompensado a través de un programa de dignificación, mejora de salarios y un sistema de salud más robusto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los padres y las madres viven un buen momento de entusiasmo y apoyo a la educación de sus hijos; están motivados, aportan recursos y tiempos, pero sería importante impulsar un diálogo para que cada sector en la comunidad educativa reconozca qué aporta y qué recibe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay un alto nivel de motivación y criticidad; esperan más del sistema educativo a través de sus docentes; la mayoría reclama centros de cómputo, acceso a internet y laboratorios. Tienen serias inquietudes con las "fuentes" de las pruebas nacionales. Los estudiantes -según ejercicios informales practicados en las visitas- conocen, pero no comprenden ni puede aplicar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las ONG y las universidades tomadas en cuenta en este estudio se muestran interesadas en aportar al sistema educativo; son críticas pero constructivas; es difícil conciliar el mundo universitario o independiente de ONG o fundaciones con la lógica del funcionamiento público del sistema educativo (en términos de tiempo, eficiencia, burocracia, recursos, etc.).

En lo que se refiere a la autocomprensión del liderazgo se identifica en la mayoría de casos —salvo 2 que no pudieron contestar— un buen entendimiento de su rol gerencial; a continuación una tabla con los resultados:

Directores Regionales	Directores Distritales	Directores de Centros Escolares
<ul style="list-style-type: none"> • Sentido común; • Buena relación con la sociedad civil; • Buenas relaciones y comunicación; • La búsqueda de consensos y direcciones; • liderazgo compartido; 	<ul style="list-style-type: none"> • Democrático, participativo y trabajo en equipo; • control y exigencia; • capacidad de dirección; • desarrollando una buena gestión; • conciliación, consenso, dialogo y reflexión; • democrático y generar confianza; 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolver necesidades; • gestionar ante el MINERD • buscar colaboración; • cumplir las demandas educativas; • trabajo cooperativo y consenso; • servicial y eficiente;

Fuentes

- Álvarez Carola. (2004). "La Educación en la República Dominicana. Logros y Desafíos pendientes. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Centro de Estudios Sociales y Demográficos (CESDEM); Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID); Consejo Presidencial del Sida (COPRESIDA), Banco Mundial; Comisión Ejecutiva para la Reforma del Sector Salud (CERSS); MEASURE DHS, Macro internacional Inc. Calverton, Maryland, EE. UU. (2007). Encuesta Demográfica y de Salud (ENDESA). Informe preliminar. Santo Domingo, R. D.
- Fundación Poveda. (2010) "Anuario Pedagógico de la Fundación Poveda"; Santo Domingo, República Dominicana.
- Mejía, Radhamés. (2010) "¿Avanzamos o retrocedemos? Reflexiones sobre temas educativos"; Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra;
- OCDE. (2008) "Informe sobre las políticas nacionales de educación República Dominicana"; París.
- Oficina Nacional de Estadística (2006). "Encuesta de Hogares de propósito múltiple ENHOGAR. Informe General".
- Secretaría de Estado de Educación (2008). "Plan decenal de Educación 2008-2018"; Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Educación; Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (IDEICE) (2010). "Estudio sobre el conocimiento, percepción, expectativa, aspiración y actitud de compromiso de los actores educativos respecto a la Misión 1000 x 1000".

- Secretaría de Estado de Educación (2010). “Plan Estratégico Gestión Educativa 2008-2012”; Santo Domingo, República Dominicana.
- Secretaría de Estado de Educación. “Manual de Descripciones de puestos y funciones para las Direcciones Regionales”; Banco Mundial, DOM/91/008; Serie Supervisión educativa n.º 2
- Secretaría de Estado de Educación. “Manual de Descripciones de puestos y funciones para los Centros Educativos”; Banco Mundial, DOM/91/008; Serie Supervisión educativa n.º 4
- Secretaría de Estado de Educación. “Manual de Descripciones de puestos y funciones para las Direcciones Distritales”; Banco Mundial, DOM/91/008; BM, PNUD, SEEBAC, 1994
- Secretaría de Estado de Educación (2003). “Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012. Visión Estratégica”, Vol. 2. Secretaría de Estado Educación (SEE).
- Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. “Informe General sobre la Situación de la Educación en la República Dominicana”. SEECYT. Santo Domingo, octubre de 2005.
- Secretaría de Estado de Educación. “Orden Departamental 13-2007 Programa de Modernización”.
- Secretaría de Estado de Educación. “Ley Orgánica de Educación (66-97)”.
- Gobierno de República Dominicana. “Constitución de la República 26 de enero 2010”.
- Secretaría de Estado de Educación. “Enfoques educativos transformadores, Regional n.º.10, Junio 2010-06-17. Síntesis del Plan Operativo anual, MINED 2009”.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo XIV

Evaluación de políticas públicas educativas

Los conceptos de evaluación apuntan y apuestan a tres vertientes: información + juicios de valor + toma de decisiones, aunque en la práctica lo que predomina es el cúmulo de información —muchas veces mal obtenida y mal medida— para elaborar juicios de valor subjetivizados y luego no tomar decisiones. A continuación se expone un par de conceptos: 1) “Evaluación es el proceso de obtener información y usarla para formar juicios que a su vez se utilizarán en la toma de decisiones” (Terri D. Tenbrink); y 2) “Obtención de información rigurosa y sistemática para contar con datos válidos y fiables acerca de una institución con objeto de formar y emitir un juicio de valor con respecto a ella. Estas valoraciones permitirán tomar decisiones consecuentes en orden a corregir o mejorar la institución evaluada” (María Antonia Casanova).

Las dos definiciones nos llevan a deducir que existe una dinámica entre la “realidad educativa” mediada por el “ideal educativo” para “comparar” y luego “intervenir”; en este contexto, el baremo estándar es determinante para ejecutar una evaluación que nos permita obtener evidencias de la realidad; pero también será fundamental

acceder a métodos y estrategias que nos permitan abarcar objetivamente el acercamiento al todo que se pretende evaluar.

En lo que respecta a las políticas educativas de carácter público, más allá de la tasa de retorno y del costo beneficio (que son los principales parámetros de evaluación) se pueden tomar en cuentas tres aspectos fundamentales: 1) desempeño y control; 2) Calidad; y 3) dimensiones del desempeño —como marco de la eficiencia, eficacia y economía—.

1. Desempeño y control

Desempeño:

Se entenderá como desempeño el logro o resultado de actividades o acciones realizadas. En particular en el contexto de políticas públicas se refiere tanto al logro o resultado de las actividades o acciones relacionadas con bienes o servicios dirigidos a la población, como respecto de acciones vinculadas a la función de administración interna de Gobierno.

Dado que el desempeño se refiere al logro de acciones vinculadas con la producción y provisión o entrega, este no presenta una única faceta ni etapa. En efecto, los logros pueden ordenarse según diferentes conceptos, no existiendo una única taxonomía. En este documento se ha optado por clasificar el desempeño de acuerdo a “ámbitos de control” y también según “dimensiones”, como se describe a continuación.

Ámbitos de control:

a) *Procesos*. Se refieren a actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para lograr los productos (bienes o servicios); incluyen actividades o prácticas de trabajo, tales como procedimientos de compra, de provisión y de administración.

b) *Productos*. Se refieren a los bienes o servicios producidos o entregados, y corresponden a un primer resultado visible de un programa o acción pública. Sin embargo, el concepto no está restringido sólo a niveles de producción o provisión, sino que se extiende a características o atributos relevantes de estas acciones, tales como aquellas referidas a la calidad (ver figura 1), coberturas alcanzadas con los niveles de provisión y focalización.

c) *Resultados intermedios*. Hace referencia a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios, una vez que han recibido los bienes o servicios de un programa o acción pública. Su importancia radica en que su ocurrencia facilita y hace más probable alcanzar los resultados finales, y en consecuencia constituyen una buena aproximación a éstos.

d) *Resultados finales o impacto*. Son resultados a nivel del fin de los bienes o servicios entregados, e implican un mejoramiento en las condiciones de la población objetivo atribuible exclusivamente a éstos. En algunas oportunidades es difícil disponer de estas mediciones, principalmente por la dificultad de aislar los efectos y otras variables externas y/o porque muchos de éstos son de largo plazo.

2. Calidad

Cuando se aborda la dimensión de calidad de los bienes servicios es posible considerarla desde dos grandes perspectivas: la valoración subjetiva de atributos o características de los bienes o servicios y la valoración objetiva fundada en elementos técnicos o mediciones.

Entre la valoración subjetiva de atributos o características de los bienes o servicios encontramos aspectos tales como el nivel de confianza y credibilidad, el nivel de seguridad percibido, la opinión en

relación al trato y la satisfacción en relación a requerimientos de información. Estas son percepciones que, si bien no corresponden a valoraciones objetivas, son importantes de considerar al momento de examinar el desempeño, puesto que afectan el bienestar del beneficiario o destinatario del bien o servicio y, en una buena medida, son explicadas por las acciones directas o que rodean a la provisión y entrega de un bien o servicio a la población.

Por otra parte, la valoración objetiva de calidad es aquella fundamentada en elementos verificables, tales como el cumplimiento de especificaciones técnicas establecidas con base en la evidencia científica, el cumplimiento de un estándar predefinido basado en reconocida “buena práctica”, o el cumplimiento de un nivel de requisitos o exigencias, definido con base en información pasada y recursos disponible. Ejemplo de lo primero son el cumplimiento de las especificaciones nutricionales en un programa de alimentación escolar o el cumplimiento de protocolos de atención en relación a un problema de salud en particular. En el segundo caso se encuentra la certificación según norma ISO de un proceso productivo. Ejemplo del tercer caso es el cumplimiento de tiempos de espera para recibir una determinada atención, menores que un máximo, determinado con base en comportamientos pasados y recursos disponibles (humanos, desarrollo de procesos, tecnológicos, etc).

En algunos casos puede suceder que valoraciones objetivas y subjetivas no coincidan. Es el caso de atenciones de salud que pueden cumplir con protocolos técnicos establecidos y presentar buenos resultados en términos de resolución de problemas de salud, y sin embargo acompañarse de percepciones de insatisfacción por parte de los pacientes o usuarios respecto del trato recibido e información entregada.

3. Dimensiones del desempeño

Se conciben en este análisis, tres dimensiones del desempeño:

a) *Eficacia*. Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir en qué medida el área de acción está alcanzando los objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. La eficacia comprende también la sustentabilidad de estos resultados en el tiempo, según corresponda a la naturaleza del bien o servicio entregado.

b) *Eficiencia*. Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producción. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio, utilizando el mínimo de recursos posibles.

c) *Economía*. Este concepto se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en el marco de sus objetivos. La administración de recursos públicos requiere del máximo de disciplina y del cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar ingresos.

La combinación de elementos nos permite visualizar el esquema de evaluación en los siguientes términos:

Figura 1. Ámbitos de control y dimensiones del desempeño



Nos quedaría, finalmente, una dimensión de evaluación desde la perspectiva de la transparencia, rendición de cuentas o accountability, es decir una visión democrática, en donde los responsables de la gestión informan a la ciudadanía (con datos), y ésta podrá evaluar -como beneficiaria- y sobre la base de lo tangible.

Como sea el método o enfoque, la evaluación de las políticas educativas debe ser una prioridad de cara a garantizar la eficacia de las mismas; no basta con el cierre de una gestión gubernamental y una memoria de labores para finalizar un proyecto sin la mirada crítica y objetiva de un proceso de evaluación; la evaluación -con aprobación o reprobación, o con análisis para intervenir- está en la esencia del proceso educativo, y las políticas no deben ser la excepción.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo XV

ONG, educación y gestión pública (caso El Salvador)

1. El rol de las ONG en el escenario actual

“La reforma educativa y particularmente la modernización del sector educativo, es un proceso que tiene como prerrequisito básico la participación y el compromiso de los distintos sectores de la sociedad: (...) las ONG, agrupaciones religiosas y otros actores de la sociedad civil como agentes de cambio social y promotores del desarrollo humano sostenible”

(Memoria de Labores, MINED, 1995-96, pág. 50).

En la literatura contemporánea una organización no gubernamental (ONG) es en términos generales- una entidad de carácter privado, sin ánimo de lucro *-non profit-* con fines y objetivos humanitarios, económicos, educativos, culturales, políticos, médicos y/o sociales, definidos por sus integrantes, con un radio de acción local, subregional, regional o internacional; las ONG son creadas independientemente de los gobiernos locales, regionales y nacionales, así como también de los organismos internacionales. Jurídicamente tienden a

adoptar diferentes estatus, tales como asociación, fundación, corporación y cooperativa, entre otras formas organizacionales. Al conjunto del sector que integran las ONG se le denomina de diferentes formas, tales como sector voluntario, sector no lucrativo, sector solidario, economía social, tercer sector y sector social.

Asimismo, una organización sin ánimo de lucro (OSAL), también denominada organización no lucrativa (ONL) u organización sin fines de lucro (OSFL), es una entidad cuyo fin no es la consecución de un beneficio económico. Suelen tener la figura jurídica de asociación, fundación, mutualidad o cooperativa (siempre que no sea de trabajo asociado) y por lo general reinvierten el excedente de su actividad en obra social.

Las ONG no tratan de reemplazar las acciones de los Estados u organismos internacionales en sus correspondientes países, sino de cubrir y ayudar en aquellas áreas en las cuales no existen política específicas, o bien cuando estas políticas resultan insatisfactorias para algunos grupos de la sociedad. También algunas ONG trabajan como auditoras sociales denunciando las infracciones de los Gobiernos, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos o el deterioro del medio ambiente y los abusos.

Las ONG en el tiempo aparecen a mediados del siglo XIX; una de las más antiguas y reconocidas es la Cruz Roja; el reconocimiento formal de las ONG es a partir del Artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas (1945); desde entonces el Consejo Económico y Social ha pasado de 41 ONG reconocidas con el status de consultivas en 1946 a unas 2350 ONG (2003), y 14,000 ONG⁴⁹ al 2009 en 130 países. Número mucho mayor si se incluyen a las que actúan sólo a niveles local y regional.

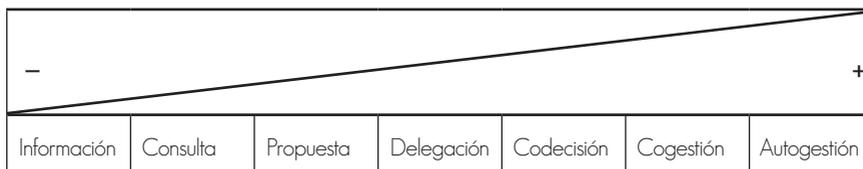
49 Nota: ver: <http://www.ngo.org/index2.htm> [disponible on line] Enero 7, 2009.

2. Qué son y qué hacen las ONG educativas en El Salvador

“El Fondo de innovaciones educativas se planteó dentro del Plan Decenal de Educación, como una estrategia nueva para ampliar cobertura, mejorar la calidad, compartir la responsabilidad de la educación con Organizaciones no Gubernamentales (ONG), entidades religiosas, municipales, fundaciones, etc. interesados en trabajar en la prestación y administración de servicios educativos, especialmente en las áreas rurales de difícil acceso de nuestro país (...); congruente con lo anterior se abrió un concurso público para participar en la reforma educativa (...), se obtuvo la respuesta de 162 instituciones, de las cuales 35 presentaron perfiles de proyectos con ideas innovadoras para llevar a cabo el proceso educativo”

Memoria de Labores, MINED, 1995-96, pág. 52).

A nivel educativo, la participación de la sociedad civil y las ONG se sustenta en los principios universales que surgen del “Marco de Acción de Educación Para Todos (EPT)” (Jontiem-Dakar); el punto 8 de EPT señala de manera explícita la importancia de la participación civil: “Velar por el compromiso y la participación de la sociedad civil en la formulación, aplicación y seguimiento de las estrategias de fomento de la educación”; esta participación posee niveles, tal como lo señala el gráfico de Rivas Villatoro.⁵⁰



50 Cfr. Rivas Villatoro, Felipe; Participación de la Sociedad Civil en la Educación Salvadoreña; CIDEP, Octubre de 2004; pág. 23.

Más allá de los balances específicos por sectores y nivel de involucramiento de las ONG y de sociedad civil es importante destacar, en el caso de El Salvador, que desde inicios de los 90 comenzaron procesos de participación más amplios en la gestión escolar a través del programa EDUCO y de las nuevas formas de organización escolar de la reforma educativa: Consejos Directivos Escolares (CDE) y Asociaciones Comunales Educativas (ACE), también en el diseño de las políticas educativas: Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo (1995) y Comisión para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento (2004), en los diagnósticos nacionales (UCA-Harvard-FE-PADE), en la cogestión con implementadoras (casos Alfabetización y EDUCAME), entre otras formas de participación.

En este contexto, concretamente en el escenario de las ONG, se puede identificar una importante taxonomía de instituciones por sus características fundacionales (filosofía o principios), modelos intervención, cobertura, etc., así:

- ONG proveedoras de servicios (modelo “*outsourcing*”) Son aquellas ONG que poseen una capacidad técnica como para ejecutar modelos, programas o proyectos, los cuales son vendidos al Estado como un servicio, y los ingresos percibidos son reinvertidos para el fortalecimiento de la propia ONG o para desarrollo de programas. Con este modelo el Estado evita el crecimiento burocrático innecesario, generando un proceso de ejecución ágil —mediante términos de referencia, contrato e indicadores—. En este ámbito, además de las ONG aparecen universidades.⁵¹
- ONG como aparato de cooperación. La mayoría de agencias internacionales de cooperación más destacadas (AECI,

51 Nota: Las universidades -públicas o privadas-, según la Ley de Educación Superior vigente, son instituciones de utilidad pública sin fines de lucro.

USAID, JICA, GTZ, etc.), además de su agenda de intervención para la cooperación, cuentan con ONG de análoga nacionalidad u origen para la ejecución de sus diversos programas, como socias estratégicas de confianza que entienden y comparten los principios de la cooperación.

- ONG con agenda propia. La mayoría de ONG locales posee su propia agenda y esto tiene que ver con sus orígenes fundacionales; algunas ONG poseen su énfasis de intervención en tópicos concretos —niñez, educación especial, educación de adultos, alfabetización, becas, educación sexual, drogas, alcoholismo, etc.—, o en niveles educativos —parvularia, básica, media, superior, técnica—, o bien en sectores —rural, urbano, empresarial—, etc.
- ONG como socias en la ejecución de programas, modelo Implementadoras. Los modelos de ONG implementadoras son similares al modelo de “*outsourcing*”, aunque poseen la característica de brindar un servicio concreto para ejecutar una política o programa concreto, lo que les lleva al modelo de implementar sin enriquecer o aportar valor agregado; sólo cumplen lo que el Estado les solicita.
- ONG alianzas público-privadas. Este modelo es el más reciente, y se basa en parámetros de entendimiento entre el sector gubernamental o público y el sector privado, buscando optimizar lo mejor de cada área; por ejemplo, si el Gobierno necesita ejecutar y tiene los recursos pero necesita eficiencia y resultados, acude a una ONG en búsqueda de asociatividad o alianza; pero a diferencia del modelo de “*outsourcing*” o de implementadoras, la ONG no es un simple ejecutor, sino que participa en las decisiones y aporta ideas y recursos para el desarrollo del mismo.
- ONG religiosas. Las ONG religiosas de inspiración cristiana —generalmente católicas o protestantes— poseen una

plataforma programática de gestión sustentada en principios evangélicos, cristianos y también otros, asociados al carisma de sus fundadores —luteranos, jesuíticos, marianos, salesianos, presbiterianos, adventistas, etc.—; muchas de estas ONG poseen un enclave en iglesias o comunidades concretas; en sus actividades educativas están presentes ciertos valores como ejes transversales que inspiran su quehacer.

- ONG por radio de acción geográfica (internacionales, nacionales y locales). Más allá de las modalidades descritas anteriormente, también es posible categorizar a las ONG por su radio de acción geográfica, entendiendo que existen instituciones de alcance internacional con presencia en varios países, o bien otras de alcance más limitado a nivel regional o local. Este radio de acción es análogo a la magnitud de su organización y capacidad financiera.
- ONG subsidiadas. Existen un grupo de ONG que es subsidiado por fondos del Estado, particularmente en el área de cultura; estas ONG cuentan con un presupuesto mixto, compuesto por fondos propios de actividades que realizan (menos del 10%) y una partida que les otorga el Gobierno.

3. Taxonomía del trabajo educativo en la Reforma Educativa

Las ONG educativas en el escenario salvadoreño registradas en el Ministerio de Gobernación ascienden a 170 organizaciones educativas sin fines de lucro; de éstas, las que han jugado un rol protagónico en el proceso de reforma educativa desde inicios de los 90 —incluyendo a universidades— son las que se detallan en el siguiente cuadro:

Organización	Principales aportes
Fundaciones y ONG nacionales	
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Educativo (FEPADE)	Diagnósticos, ejecución de programas, administración de becas, administración de tecnológicos, empresarios por la educación, librerías, capacitación, investigación.
Fundación Innovaciones Educativas centroamericanas (FIECA)	Informe del Estado de la Educación en América Central, investigación y ejecución de programas y alfabetización.
Fundación Educando a un Salvadoreño (FESA)	Becas y apoyo a estudiantes de escasos recursos.
Fundación Amigos de la Educación (FUNDAEDUCA)	Apadrinamiento de escuelas.
Fundación Empresarial para la Acción Social (FUNDEMÁS)	Sensibilización a empresarios para ejercer la responsabilidad social empresarial.
Fundación Pro Educación Especial (FUNPRES)	Apoyo a educación especial y educación acelerada y ejecución de programas.
Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano (FUSAL)	Educación, nutrición, y erradicación del trabajo infantil.
FUNDASALVA	Educación y prevención antidrogas.
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)	Diagnósticos e informes.
Fundación Manuel Ungo (FUNDAUNGO)	Diagnósticos e informes.
FUNDASAL	Infraestructura.

Continúa en página siguiente

Arzobispado de San Salvador	Programa de educación de adultos (PEBA) y escuelas parroquiales.
Fe y Alegría	Educación popular, acompañamiento y dirección de escuelas.
Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP)	Aportes a modelos educativos, alfabetización e implementadora de programas.
AGAPE	Apoyo a redes escolares.
APCE	Capacitación en el área de educación y familia.
Comité Integremial para la Alfabetización (CIAZO)	Alfabetización.
Las Dignas	Educación y género.
Instituciones de Educación Superior	
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA)	Diagnósticos, investigación, libros de texto, diseño y procesamiento de pruebas estandarizadas, ejecución de programas.
Universidad Don Bosco (UDB)	Diseño de materiales, implementación de programas y alfabetización.
Universidad Evangélica de El Salvador (UEES)	Capacitación y ejecución de programas.
Universidad Francisco Gavidia (UFG)	Logística, alfabetización y ejecución de programas.
Universidad Católica de El Salvador (UNICAES)	Diseño de materiales y aportes en el campo de educación en valores.
Instituto de Formación Pedagógica de la Universidad de El Salvador (INFORP-UES)	Escuelas de verano, capacitación y publicaciones.

ONG Internacionales	
Plan El Salvador	Atención a la niñez, centros de bienestar infantil y reconstrucción de centros escolares.
Save of Children	Apoyo a la educación inicial.
Intervida	Desarrollo comunitario, infraestructura escolar y capacitación docente.
Visión Mundial	Apoyo a la gestión escolar, juega leyendo y alfabetización.
Oxfam	Educación y género y prevención de la violencia.
Catholic Relief Service (CRS)	Apoyo a la erradicación del trabajo infantil.
OEF	Desarrollo local y educación, salas de nivelación, erradicación del trabajo infantil y becas.
CARE	Prevención del trabajo infantil.
Agencias Internacionales de Cooperación	
FAO	Huertos escolares.
Agencia de Cooperación Española (AECI)	Capacitación y fortalecimiento escolar.
Agencia de Cooperación Japonesa (JICA)	Infraestructura y becas.
Agencia de Cooperación del Gobierno de los Estados Unidos (US-AID)	Diagnósticos, ejecución de programas (CETT, FEB), becas e investigación.
Agencia de Cooperación del Gobierno de Alemania (GTZ)	Educación técnica.
UNICEF	Educación inicial.

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

OIT-IPEC	Erradicación del trabajo infantil.
Organización de los Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI)	Asistencia técnica y materiales didácticos.

Fuente: Elaboración propia.⁵²

Se realizó una investigación para verificar el rol de las ONG en el sistema educativo salvadoreño; se tomó como unidad de análisis las memorias de labores del MINED desde 1995 a 2008; la tarea consistió solamente en identificar la presencia de ONG en las diversas actividades —asistencia técnica, donativos, becas, infraestructura, etc.—; es posible que en este registro no estén plasmadas todas las ONG y todo lo que han hecho; no obstante, da pautas como para interpretar lo significativo de su rol. A continuación el registro logrado:

Memoria de Labores MINED 1995-1996	
Página	Organización
20	FEPADE
20	UCA
23, 24, 72	USAID

Continúa en página siguiente

52 Nota: Existe poca evidencia física de la participación y de los aportes, de manera formal, aunque documentos como el del Foro Consultivo de la Reforma Educativa, MINED, 1995, aportan datos sobre la participación y aportes de las ONG; otros documentos del MINED en sus notas bibliográficas o créditos editoriales también reflejan nombres de ONG; finalmente, la investigación en web sites de algunas ONG reflejan su rol en el sistema educativo salvadoreño.

23	Fundación María Escalón de Núñez
23	FNUAP
24, 70, 72, 95	UNESCO
24	AECI
51	FUNDAUNGO
70, 71, 95	OEA
71	UNICEF
95	AECI
Memoria de Labores MINED 1996-1997	
Página	Organización
39, 81, 82	UNICEF
39	FUNPRES
39	FUNDASALVA
42	ONG (alfabetización)
81, 82	UNESCO
82	USAID
Memoria de Labores MINED 1997-1998	
Página	Organización
18, 107, 110	JICA
35	GTZ
39	FEPADE, OEA

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

107	USAID
109	UNESCO
109	UNICEF
110	UE
112	Fundación W.K. Kellog
117	GREENCOM/AED, AECI, UNESCO, GTZ
Memoria de Labores MINED 1998-1999	
Página	Organización
14	JICA
15	UE
16	GTZ, UNICEF, Cruz Roja Española
27	FEPADE, FUNDACODICH, AGAPE, FUNDAITI
34	FEPADE
36, 66, 89, 92, 96	UNESCO
46	PMA
79	UES
88, 96	JICA
88	UE
89	UNICEF
92	UNFPA
96	AECI

Memoria de Labores MINED 1999-2000	
Página	Organización
6	FUNDAEDUCA
9, 29	FUSAL
10	Save the Children, USAID
16, 22	UE-APREMAT
17	UES
21	US-AID, Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda, Fundación Hábitat, Cruz Roja de España, UNICEF, GTZ
22	UE
23	Fundación del Museo "Stephen Hawking"
25, 30	FUNDASALVA
25	UCA
27	PROCHALATE
28	Las Dignas
30	UNICO
31	Cruz Roja, Cruz Verde
35	FUNDAEDUCA
Memoria de Labores MINED 2001-2002	
Página	Organización
7	FUSADES
21	HABITAT, FUNDASAL

Continúa en página siguiente

Viene de página anterior

23	UNICEF
29	UCA, UES
36	FEPADE
42	UDB
44	AGAPE
49	PMA, USAID
74	UES
76	UCA
77	FUNDAEDUCA
85	OEA
Memoria de Labores MINED 2002- 2003	
Página	Organización
6	FUNDAEDUCA
12	CIDEP, PROCEDAMO
23	FUNDE, CESS, CIAZO, PLAN El Salvador, Fe y Alegría, CORDES, OEI, USO, Ahuachapán en Marcha
24	UDB
32, 33	PMA, USAID
52	FUNDAEDUCA
62	UTEC

Memoria de Labores MINED 2003-2004	
Página	Organización
12	UCA
15	EDIFAM
22	FUNDE
22	CES
22	CIAZO
22	CIDEP
22	Plan International
22	Fe y Alegría
22	CORDES
22	OEI
22	UES
22	USO
22	Asociación Ahuachapán en Marcha
23	UCA, UDB, UNICO
28	PMA
28	USAID
30	UDB
45	AECI, USAID, JICA
46	Visión Mundial, UNESCO, JICA

Memoria de Labores MINED 2004-2005	
Página	Organización
20	CARE, Save the Children, ISDEM, FUNPRES, Plan El Salvador, CIDEP, PIMUDE, CIAZO
27	FUNDEMAS
31, 32	EDIFAM, USAID, UNICEF
32	CIDEP
36	PMA, USAID
39	AGAPE, CIDEP, CIAZO, UDB, UFG, UNICO, USO, Arzobispado de San Salvador, EDIFAM
40, 43	FEPADE
52	OIT
56	Ducado de Luxemburgo, Programa de Apoyo a la Reconstrucción de El Salvador (PROARES), UNICEF, Plan El Salvador, Ayuda en Acción
57	Intervida, Visión Mundial, USAID, EDIFAM
64	UFG
66	Agencia Sueca para la Cooperación (ASDI), AEDI, UNESCO
Memoria de Labores MINED 2006-2007	
Página	Organización
19	AGAPE, UNICO, UDB, UFG, CIDEP, UGB, UEES, UNPES
24	UNICEF, OEI
25	AECI
27	UES, UJMD, OIT-IPEC

Capítulo XV. ONG, educación y gestión pública (caso El Salvador)

29	USAID, UE, INTERVIDA, Ayuda en Acción, FUSADES, AECI, JICA, PLAN El Salvador, PREMODER, Cruz Roja Española, Asociación Benéfica Árabe de El Salvador, Comunidad de Madrid y Andalucía, UNICEF, UNESCO
37	USAID
38	JICA, USAID
41	UCA, UEES
43	FUNDEMAS
44	FEPADE
47	ITCA
50	ITCA-FEPADE, AGAPE, UNICO
51	ITCA
54	Iglesia católica
56	USAID
57	PNUD
58	JICA, UNICEF, AECI, Ducado de Luxemburgo, OEI, USAID, PMA, OIT-IPEC, Plan El Salvador, INTERVIDA, Ayuda en Acción
62, 64	UNESCO
66, 67	USAID
67	CIOPS-UTEC
68	FUSADES, UNICEF
72, 73	JICA
73	AECI
78	Plan Internacional, UGB, Fundación CESSA, UMA, AECI, UNICEF, FAO, JICA, USAID, UNESCO, Lux-Development, OEA, OEI, PMA

Memoria de Labores MINED 2007-2008	
Página	Organización
22	OXFAM-America, FUNDASALVA, PLAN Internacional, UNFPA, ASAPROSAR, Ayuda en Acción, FUNDASIDA
23	FESPAD, FUNDASALVA
31	ITCA
32	Agencia de Cooperación Coreana (KOICA)
43	PLAN El Salvador, UNICEF, UE
63	ITCA-FEPADE
71	INTERVIDA, Ayuda en Acción, Comunidad de Madrid, USAID, UNICEF
77	AECI, USAID, UNFPA, UE-Pro-Jóvenes, INTERVIDA

4. Perspectiva histórico-funcional, buenas prácticas y lecciones aprendidas en el mundo de las ONG

Las ONG dedicadas al quehacer educativo en El Salvador han jugado un rol preponderante como valor agregado al diseño, ejecución y/o apoyo a políticas y programas de la Reforma Educativa en Marcha 1995–2005 y del Plan Nacional de Educación 2021.

En la Reforma Educativa en Marcha 1995- 2005 las ONG intervinieron en los cuatro ejes de cobertura, calidad, modernización y valores; en este contexto vale la pena destacar los cambios sustantivos en la modernización administrativa del Ministerio de Educación (MINED) junto a la promulgación de la Leyes de Integración Financiera y de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (AFI y LACAP) y la descentralización a través del programa

EDUCO,⁵³ en donde las ONG's con mayor eficiencia y versatilidad ayudaron al MINED—bajo modelos de asocio u *outsourcing*— a ejecutar diversos programas e iniciativas de manera ágil (capacitaciones y actualizaciones de maestros, diseños de libros de texto, entrega de materiales educativos, alfabetización, reconstrucción de escuelas, etc.). Valdría la pena destacar el rol de las ONG en el marco de los terremotos de enero y febrero de 2001, las cuales ayudaron a mantener en gran medida el sistema educativo con diversos apoyos técnicos, financieros y reconstrucción. Con el Plan Nacional de Educación 2021 surgieron con fuerza los modelos de implementadoras para el programa EDUCAME, mientras otras iniciativas de apoyo y cooperación intervinieron en los diversos niveles educativos.

Desde esta perspectiva y de una forma muy sintética a la luz de los antecedentes propuestos en los apartados anteriores podríamos presentar a modo de hipótesis las siguientes buenas prácticas y lecciones aprendidas:

Buenas Prácticas	Lecciones Aprendidas
<p>La independencia y la objetividad en diagnósticos y estudios sobre el sistema educativo nacional son cruciales para diseñar políticas educativas —hacer decisiones— que respondan a las demandas sociales y a los problemas concretos; en este caso los estudios enarbolados por FEPADE, UCA, FUSADES, USAID, FIECA, entre muchos otros, son muy recomendables.</p>	<p>La primera lección aprendida tiene que ver con las dimensiones de calidad y cobertura en el sistema educativo; la evidencia demuestra que el rol de las ONG en su conjunto es fundamental para acelerar los procesos de calidad y cobertura, y no se reduce al asistencialismo de los pobres —aunque lo incluya—; así lo manifiestan algunas afirmaciones halladas en las memorias de labores del MINED:</p>

53 Nota: Ver "El Salvador: reforma Educativa, análisis del proceso de descentralización; FUSADES, 1998.

<p>La agilidad, versatilidad y rápida respuesta ante demandas urgentes de comunidades pobres y excluidas difícilmente pueden ser atendidas por un sistema educativo nacional que debe responder a más de 5,000 centros escolares y a sus respectivos niveles con asuntos administrativos; es ahí donde el accionar de ONG local colabora con inmediatez sobre la base del conocimiento concreto de las necesidades; al respecto ONG como Plan el Salvador, INTERVIDA, Ayuda en Acción, Fe y Alegría juegan un rol crucial.</p>	<p>"(...) Además, se han desarrollado servicios de calidad educativa con el funcionamiento de distintos modelos de organización, entre los que tenemos: comisiones técnicas, comités ciudadanos de apoyo; de manera conjunta han participado diferentes organizaciones no gubernamentales, municipales e internacionales, como FUNDE, CESS, CIAZO, CIDEP, Plan El Salvador, Fe y Alegría, CORDES, OEI, universidades (...). Durante el período 2003-2004 el MINED ha contado con el apoyo de ONG nacionales e internacionales como apoyo para elevar la calidad de la educación en El Salvador" (Memoria de Labores 2003-2004, MINED, pág. 22).</p>
<p>Los ministerios de Educación requieren implementación de programas para ampliar su cobertura o mejorar la calidad; esto supone contar con instituciones sólidas que pueden extender sus servicios sin incrementar los costos para ser eficientes y que además tengan el conocimiento educativo, didáctico o pedagógico requerido; el rol de las universidades es vital en este escenario, acompañado de otras instituciones como CIAZO, CIDEP, etc.</p>	<p>"Hay numerosas entidades privadas y ONG que realizan contribuciones a los centros escolares, desarrollando iniciativas en aspectos como: infraestructura, mobiliario, informática, materiales educativos, diseño y puesta en marcha de metodología de aprendizaje, estímulos a centros educativos, docentes y estudiantes, modelos de gestión o mejora de las capacidades institucionales. Entre las organizaciones que apoyan los esfuerzos educativos podemos señalar: fundaciones, universidades, organismos internacionales, ONG nacionales e</p>

<p>como FUNDAEDUCA y FUDEMÁS cumplen este objetivo.</p> <p>Aspectos específicos del sistema educativo, como la educación especial, infraestructura, prevención de la violencia o uso de drogas, etc. Requieren de instituciones análogamente especializadas en la temática. FUNPRES, FUNDASALVA, HABITAT, Las Dignas, cumplen esta función.</p> <p>Finalmente, las agencias internacionales cuentan con el caudal financiero o capacidad técnica necesaria como para proyectos de gran envergadura o necesidades a partir de emergencias o catástrofes; UNICEF, UNESCO, JICA, USAID, AECI, UNICEF, OEI, FAO.</p>	<p>internacionales (...)” (Memoria de Labores 2006-2007, MINED, pág. 59).</p> <p>El mundo de las ONG posee dos cualidades fundamentales: una que tiene que ver con su versatilidad organizativa y capacidad de respuesta inmediata; y otra, vinculada a la experticia y conocimiento de la realidad local; ambas características son una importante lección para desarrollar intervenciones efectivas.</p> <p>Las ONG generalmente generan confianza a los grandes donantes para ejecutar programas por dos razones: cada ONG posee líneas de acción estratégica que fácilmente son asumidas por Gobiernos y grupos empresariales, y cuentan con personal altamente calificado.</p>
--	---

5. Los problemas más críticos del sistema educativo salvadoreño y recomendaciones para fortalecer la calidad: perspectivas futuras

El espacio de esta reflexión no permite una mayor profundidad sobre los retos, necesidades y problemas del sistema educativo salvadoreño; no obstante, se consignarán algunas líneas para tomar en cuenta a modo de retos para las ONG sobre la base de los problemas principales.

<p>Cantidad y calidad del financiamiento</p>	<p>Estudios nacionales e internacionales señalan que en El Salvador se invierte poco en el sector educativo; mientras la media latinoamericana oscila arriba del 5% del PIB, en El Salvador costosamente llegamos al 3%. Pero conseguir más dinero –al margen de la recaudación fiscal– no es la solución; también se necesita mejorar la calidad del gasto.</p> <p>Este reto tiene que ver con el mundo de las ONG en materia de <i>accountability</i> o veeduría social; las ONG pueden ayudar a ser garantes en la calidad del gasto en la medida en que acompañen al MINED en la ejecución de más programas y proyectos.</p>
<p>Formación docente</p>	<p>El reciente informe McKinsey & Company: “Cómo hicieron los mejores sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para lograr sus objetivos” (Barber-Mourshed, 2008), sobre la base de evidencia empírica objetiva de carácter económico y académico, llegó a cuatro importantes conclusiones: 1) La calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes; 2) La única manera de mejorar es mejorando la manera en que los docentes enseñan; 3) Alto rendimiento requiere de que cada niño tenga éxito; y 4) Toda escuela necesita un gran líder.</p> <p>Al respecto, es importante concentrar los esfuerzos pedagógicos de las ONG para apoyar la formación de docentes con programas formales de mediano plazo, ya que otros estudios señalan que las capacitaciones cortas en servicio tienen poco impacto (Shifellbein, Vélez, Valenzuela, 2005).</p>

<p>Clima escolar</p>	<p>“La generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo es una de las claves para promover el aprendizaje entre los estudiantes”, es una de las principales conclusiones de los factores asociados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE).</p> <p>Esta es otra oportunidad de trabajo para las ONG, la búsqueda de mejores ambientes escolares y esto pasa por dos coordenadas: infraestructura y calidad de servicio de directores y docentes.</p>
<p>Eficiencia y tasa de retorno versus valoración social educativa y oportunidades (menos trabajo infantil y menos deserción)</p>	<p>Científicamente se ha comprobado que mejores niveles de escolaridad generan una mayor tasa de retorno económico para los países; expandir las tasas netas y brutas de matrícula en secundaria e incrementar la calidad y la relevancia, impactan las tasas económicas de retorno; es decir a mayor y mejor grado de escolaridad menor brecha fiscal y mejor PIB y PTF (Productividad Total de los Factores).</p> <p>A pesar de esta tesis muchos niños y jóvenes no estudian; ellos y sus familias no valorizan socialmente la educación porque sus entornos están deprimidos; es más, el mismo sistema educativo impulsa la migración, ya que sólo hay institutos nacionales en cabeceras departamentales o ciudades importantes.</p> <p>El reto para las ONG es apoyar la creación de oportunidades laborales en los entornos rurales, asociado a educación y trabajo digno, para que los niños y jóvenes estudien, y ello tenga impacto en su vida económica; esto disminuirá el trabajo infantil y la deserción.</p>

Finalmente, y a modo de una conclusión global, sería importante reflexionar sobre la institucionalización de la participación de las ONG en el escenario educativo salvadoreño a través de una mesa de coordinación conjunta con el MINED, lo cual permitiría evitar la redundancia de trabajos en campo,⁵⁴ mejorar la coordinación, la focalización y el desempeño, orientados por lineamientos y políticas estratégicas de país; esto, sin perder la identidad u orientación de cada ONG.

54 Nota: existió en 1999 un caso concreto; el proyecto APREMAT de la UE en materia de Educación Media Técnica difundía la estrategia de Comunidades Educativas de Desarrollo Profesional Docente (CEDEP) y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas difundía la estrategia de Equipos Locales de Desarrollo Profesional Docente (ELDEROD) con fondos BIRF; era lo mismo con distinto nombre y se juntaron ambos equipos en el Instituto Nacional de Santa Rosa de Lima; el director y los docentes no hallaban en cuál participar...

Bibliografía

- Aguilar Avilés, Gilberto. "La Reforma Educativa en marcha un vistazo al pasado de la educación en El Salvador, Documento I"; MINED 1995.
- Comité Dinamizador. "Foro Consultivo Nacional sobre Reforma Educativa"; San salvador, 1995.
- FUSADES (Lovo-Córdova). "El Salvador: Reforma Educativa, Análisis del proceso de descentralización"; San Salvador, 1998.
- HIID, MINED, USAID, BID, FEPADE. "Conferencia sobre la Reforma Educativa en Centroamérica, Panamá y República. Documentos Técnicos"; San Salvador, 1999.
- Informe McKinsey & Company. "Cómo hicieron los mejores sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para lograr sus objetivos" (Barber-Mourshed, 2008).
- ISED-CMS. "Alcances y Límites del proyecto de Reforma Educativa en El Salvador"; San Salvador, 1995.
- MINED. "Elementos de Transformación del Sistema Educativo Salvadoreño"; San Salvador, 1996.
- MINED- CNECD. Reforma Educativa en Marcha, Documento II; "Transformar la Educación para la Paz y el Desarrollo"; San salvador, 1995.
- MINED. "Documento I: Reforma Educativa en Marcha, Un Vistazo al Pasado de la Educación en El Salvador"; San salvador, 1995.
- MINED. "Documento II: reforma Educativa en marcha, Consulta 95"; San Salvador, 1995.
- MINED. Documento III: "Reforma Educativa en Marcha, Lineamientos del Plan Decenal 1995 - 2005"; San Salvador, 1995.
- MINED. "Memoria de Labores", San Salvador, 1995-1996.
- MINED. "Memoria de Labores, San Salvador", 1996-1997.
- MINED. "Memoria de Labores, San Salvador", 1997-1998.
- MINED. "Memoria de Labores, San Salvador", 1999-2000.
- MINED. "Memoria de Labores, San Salvador", 2001.

- MINED. "Memoria de Labores, San Salvador", 2002 - 2003.
- MINED. "Memoria de Labores, San Salvador", 2004 - 2005.
- MINED. "Memoria de Labores, San Salvador", 2006 - 2007.
- MINED. "Memoria de Labores, San Salvador", 2008.
- MINED. "Foro Consultivo de la Reforma Educativa", San Salvador, 1995.
- Picardo-Pacheco-Escobar. "Diccionario enciclopédico de Ciencias de la Educación"; Ed. CICH-UJMD, San Salvador, 2009.
- Reimers, Fernando (coord., AaVv). "La Educación en El Salvador de cara al siglo XXI, Desafíos y Oportunidades"; UCA Editores, San salvador, 1995.
- Rivas Villatoro, Felipe. "Participación de la Sociedad Civil en la Educación Salvadoreña"; CIDEP; Octubre de 2004.
- Schiefelbein, Ernesto. "Las Reformas Educativas en América Latina y el Caribe: un programa de acción"; Boletín N° 37, UNESCO, Santiago de Chile, 1995.
- UNESCO-SERCE. "Factores asociados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo"; Chile, 2008.

Recursos Web:

<http://www.ngo.org/index2.htm>

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo XVI

Ideología, desideologización y educación (caso Venezuela)

1. Introducción

La aproximación al concepto de ideología, planteado en este ensayo, en cierta medida intenta recapitular las concepciones históricas tradentes, y yuxtaponerlas con las posibles concepciones posmodernas, logrando así un intento de concepción más actualizada para aplicarla desde la filosofía a la educación. Si bien es prudente revisar los antecedentes y preámbulos políticos a la hora de tratar un concepto tan denso como el de ideología, más prudente será —por academicidad y científicidad— no quedarse repitiendo la teoría más significativa; en este sentido, habrá que preguntarse kantianamente: ¿qué debo saber?, ¿qué debo hacer?, y ¿qué debo esperar del concepto ideología?, esto, por responsabilidad histórica y política, tarea indelegable de todo sujeto histórico que pretenda una vida coherente y racional.

Ideología desde la perspectiva semántica y etimológica nos propone un primer reto; el concepto latino de “idea”, ha sido leído con una clave singular, y en su genuina hermenéutica se traduce como: imagen, apariencia, aspecto externo, forma, belleza,

especie;⁵⁵ al urgar en la semántica griega, encontramos un concepto peculiar: *idiología* (*idiologia*), que se traduce como “conversación particular”; y otro concepto significativo: *idiólogos*, ou (*idiólogo*) que se traduce como el que administra; ambos conceptos tienen como base la raíz “*idia*” (*idia*, dativo singular femenino del adjetivo “*idíoz*” (*idios*) que se traduce como “separadamente, aparte”; si bien, la relación entre estos conceptos e *ideología* tenga un carácter más onomasiológico, no podemos soslayar los significantes de los mismos: administrar una conversación o un discurso tiene que ver con lo ideológico; no obstante, el propio concepto “*idea*” (*idea*) se traduce como “apariencia, forma, aspecto, figura del lenguaje, principio, concepción abstracta”.⁵⁶ La raíz etimológica obviamente nos lleva a la segunda acepción, y traducimos “*ideología*” como discurso o tratado de lo abstracto o de la forma. Per se, el concepto “*idea*” en el léxico español se define como “representación mental”, e “*ideología*”, como “discurso o tratado de las ideas”; en un léxico más cotidiano se entiende como “sistema de creencias o de doctrinas articuladas a la cuestión política”.

Para lograr una aproximación más científica del concepto de *ideología*, desde el punto de vista metodológico, trataremos de sistematizar el discurso en cinco visiones: 1) Visión histórico-política; 2) Visión filosófica; 3) *Aporías, Tesis et Quaestiones Disputatae*; 4) La perspectiva educativa; y 5) El caso venezolano.

Las dos primeras visiones nos aportarán los datos —antecedentes desde la perspectiva pragmática— racional; sobre esta plataforma o base se podrá construir un ensayo moderado y novedoso desde nuestra realidad histórica y circunstancial, asumiendo los nuevos retos exigidos por las coordenadas espacio-temporales concretas; y

55 Cfr. SANDOVAL, Lisandro: “Diccionario de Raíces Griegas y Latinas”, Tomo II; Guatemala, 1931; pág.311 (1018).

56 Cfr. SEBASTIAN YARZA, Florencio; “Diccionario Griego - Español” (a/c); Editorial Ramón Sopena; Barcelona, 1998; pág. 674-675.

es que este ensayo tiene la pretensión de “crear” una aproximación teórica, superando la tradicional repetición de discursos históricos; si bien la subtensión dinámica nos exige pasar por las tradiciones, revisándolas y extrayendo de ellas lo sustancial, este paso debe suponer, epistemológicamente, la superación de lo “agente” (pragmático y de lo “actor” (mimético), para llegar a lo “autor” (creativo).

En síntesis, la aproximación al concepto de ideología que se busca tendrá que superar las propias “tentaciones ideológicas” y subjetivas, y así llegar a una visión más realista, objetiva y honesta, que sea propositiva y crítica, y que además sea un producto estructural y estructurante, emergente de un contexto histórico concreto: El Salvador.

Efectivamente, este ensayo intenta dar una respuesta racional a las necesidades histórico-políticas desgastadas de nuestra realidad educativa, y en cierta medida también busca una identidad más genuina y propia para el concepto, evitando recurrir a hermenéuticas prestadas, malinchistas y anacrónicas.

Nuestro problema específico redunda en una pregunta contestada en cierto modo desde múltiples puntos de vista, pero lo radical es la vista desde nuestro punto; necesitamos una respuesta a la pregunta ¿Qué es ideología?, desde nuestra realidad concreta; es más, necesitamos llegar a un mínimo de consenso o a un máximo de administración de disenso sobre esta respuesta; buscamos, algo así como un imperativo categórico kantiano. Si bien la pretensión es compleja y problemática, análogamente la realidad histórica oscila en estos mínimos vitales ya anunciados por John Rawls o por Adela de Cortina; mínimos que están marcando la pauta del ritmo histórico; ya no son las posturas antagónicas, las antípodas políticas están cediendo el paso a estructuras más cercanas, tanto como tan complejas; los espacios de debate y análisis político e ideológico se configuran en una geometría milimétrica, lo que exige una exégesis adecuada. Entonces buscamos una nueva clave

de lectura para el concepto de ideología, pero una “clave” que tome en cuenta la transmisión tradente teórica que incorpore orgánicamente los signos históricos y que ofrezca una alternativa tan racional como ética.

2. Visión política: lo clásico del concepto

Un hecho crucial en el que concuerdan los teóricos de la política consiste en que el concepto de ideología es uno de los más usados e interpretados;⁵⁷ tal como lo expresa figurativamente Luis Villoro, el concepto de ideología “es moneda corriente en el lenguaje cotidiano, y puebla las columnas de periódicos y revistas con un acervo que se refiere a un conjunto de creencias colectivas destinadas a dirigir el comportamiento práctico”; esta visión realista que se conjuga en casi todas las sociedades atomizadas contemporáneas, nos pone sobre el tapete un concepto manipulado, manoseado, al garete y a merced de la politiquería, del lenguaje popular y de los más refinados discursos politológicos.

Para comenzar, tenemos la necesidad de advocarnos a la visión de Mario Stoppino (Bobbio, Mateucci, Pasaquino), quien en su concepción de ideología, nos ofrece un compendio enciclopédico imposible de soslayar al tratar el tema.

Citando a N. Bobbio, Stoppino parte de las dos macro tendencias conceptuales e históricas: ideología como “significado débil” y como “significado fuerte”; el significado “débil” como “analogatum princeps” (primer analogado o genus) define ideología como “conjunto de ideas y de valores concernientes al orden público, que tiene la función de guiar

57 Nota: el tema del uso e interpretación del concepto de ideología de modo exacerbado es anunciado por Stoppino y Villoro, en: Bobbio, Mateucci, Pasaquino; “Diccionario de Política”; Ed. Siglo XXI; Madrid 1995, 9ª; Tomo A-J; sobre ideología; pág. 755. La interpretación de Luis Villoro está a cargo del Dr. Robinson Salazar, investigador mexicano, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, sobre las obras “El Poder y El Valor: Fundamentos de una ética política”; FCE, México 1998; y “El concepto de Ideología”; FCE, México 1985.

los comportamientos políticos colectivos”;⁵⁸ y el significado “fuerte”, parte de la concepción marxista, definiendo ideología como “falsa conciencia, cuyo papel es encubrir, justificar y preservar las relaciones materiales-sociales de desigualdad propiciadas por la clase dominante”.⁵⁹

Como podemos observar, el significado débil presenta rasgos más neutrales, mientras que el significado fuerte nos aporta un rasgo significativo: la falsedad como ataque duélico y misticante.

El significado débil posee en sí dos acepciones: una general, caracterizada por ser sustento de las teorías generales de los sistemas políticos y de sus creencias fundamentales; y una particular, cuya característica se resume en un doctrinarismo dogmático y emotivo. Stoppino sostiene que desde esta perspectiva conceptual ha surgido el debate sobre el “fin —o declinación— de las Ideologías” en las sociedades industrializadas occidentales, tópico encauzado por las ideas sociológicas de R. Aron, D. Bell y S.M. Lipset.

El significado fuerte de ideología tiene un antecedente bien difundido; si bien el concepto de ideología existía antes de Marx y Engels, son estos pensadores quienes revitalizaron el significado con una novedosa interpretación.⁶⁰ Para Marx, ideología es una expresión teórica de una determinación social causada por las relaciones de dominación entre las clases, y que justifica tales relaciones dotándolas de una falsa conciencia; aquí encontramos dos elementos importantes: carácter de falsedad y determinación social; de estos dos elementos han surgido dos visiones dicotómicas en la teoría política; por ejemplo, una corriente, que recupera el carácter de determinación social y debilita el carácter de falsedad, cayendo el concepto en una disolución so-

58 Cfr. Bobbio, Mateucci, Pasaquino; Op.Cit. (Stoppino, Mario) pág. 755.

59 Cfr. A.a.V.v.; “Sociología general”; recopilación de S. Montes, J. García, ZInnocenti, LAquino; UCA Editores; sin datos editoriales; en: Steichen, Regine “Ideología y Cultura”; pág.65.

60 Cfr. Ibid. Pág.65.

ciológica, más que un determinismo político; por otra parte, tenemos otra corriente que emancipa el carácter de la falsedad, debilitando el aspecto social, cayendo en una visión pragmática pesimista que acentúa una disolución política opuesta a un determinismo social.

El énfasis en el carácter de falsedad o en la determinación social ha tenido, por sus respectivas partes, cierto respaldo; de este modo Vilfredo Pareto ha sido el mentor de la corriente pro “falsedad”, mientras que Karl Mannheim a defendido el carácter de la determinación social. Pareto impulsa una crítica de la ideología que apuesta a la infatigable necesidad de la falsedad, catalogada por el autor como “instinto fundamental”, con la salvedad y el distanciamiento marxiano de que Pareto considera la falsedad como un producto de la conciencia individual; en este sentido ideología será “la deformación que los sentimientos y las orientaciones prácticas de una persona provocan en sus creencias, disfrazando los juicios de valor bajo una forma simbólica de las afirmaciones de hecho.⁶¹ De aquí deducimos dos conclusiones: por un lado la evidente ausencia del componente social, y por otro lado, el talante psicológico individual de la visión conceptual.

K. Mannheim, por su parte, soslaya el tema de la falsedad, ocasionada -según Marx-, por las clases dominantes, y centra su discurso más bien en la determinación social del pensamiento de todos los grupos sociales; Mannheim —y Merton— desarrollan una “sociología del conocimiento” (Sociology of Knowledge), en donde lo ideológico se reduce y diluye a un producto social.⁶²

La ciencia política contemporánea ha considerado parcialmente el significado “fuerte” de ideología, relegándolo al dominio de la crítica, o más bien al de la sociología del conocimiento; posiblemente el significado “débil”, por ser más laxo y ajustable a las necesidades

61 Cfr. Bobbio, Mateucci, Pasaquino; Op.Cit.; Pág. 756.

62 Cfr. Ibid. Pág. 756.

utilitarias de los sistemas políticos, ha sido el más aceptado y usado en el ámbito teórico.

En otro contexto Geovanni Sartori, citado por Stoppino, sostiene que las discusiones sobre el concepto de ideología han caído en dos grandes sectores: epistemología y política; respecto al campo epistemológico se discute sobre si el conocimiento de la persona está distorsionado ideológicamente (problema de la verdad); respecto al campo político la tarea ha consistido en saber si la ideología es un aspecto esencial de la política (problema de lo funcional).⁶³

Tomando en cuenta la proliferación de las teorías en el espectro de la ideología “débil” encontramos algunas definiciones; por ejemplo, para Carl J. Fredrich las ideologías son “sistemas de ideas conectados con la acción, comprendiendo un programa estratégico para lo pragmático, en este sentido tiene la función de sostener una estructura partidaria”.⁶⁴ David Easton considera la ideología como interpretaciones de los principios éticos que definen objetivos, organización y límites de la vida política; para Easton las ideologías se clasifican así: a) Partidarias (organizar consensos); b) Legitimantes (sostener o impugnar régimen político); y c) Comunitarias (apoyar transformaciones políticas). Para el teórico Zbigniew K. Brzezinski ideología significa un programa apto para la acción de masas, derivado de determinados asuntos doctrinales sobre la naturaleza general de la dinámica de la realidad social, y que combina ciertas afirmaciones sobre la inadecuación del pasado o del presente, con ciertos rumbos explícitos de acción para mejorar la situación y ciertas nociones sobre el estado de cosas final y deseado (*Ideology and power in soviet politics*).⁶⁵ Por otra parte, Herbert McClosky define las ideologías como “sistema de creencias explícitas, integradas y

63 Cfr. *Ibid.* Pág. 756.

64 Cfr. *Ibid.* Pág. 757.

65 Cfr. *Ibid.* Pág. 757.

coherentes que justifican el ejercicio del poder, explican y juzgan los acontecimientos históricos, identifican lo que está bien y lo que está mal en política, definen las relaciones entre la política y otros campos de la actividad y suministran una guía para la acción (*Consensus and ideology in American politics*).⁶⁶

Por su parte los teóricos del significado “fuerte” de ideología también han incidido en muchas corrientes, no obstante es importante rescatar la legitimidad y la plausibilidad de tales definiciones aclarando previamente el significado de “falsedad”; en este sentido falsedad es sinónimo de falsa representación, como una creencia ideológica que no corresponde a los hechos; aplicando este concepto de falsedad a las teorías políticas se torna crucial la crítica de las ideologías, tal como lo define Pareto en los “*sistemi socialisti*” (1902-1903), es necesario distinguir siempre el fenómeno objetivo y el fenómeno subjetivo.⁶⁷

Así mismo, en la crítica marxista de la ideología se maneja el concepto de falsa representación de la realidad, muestra de ello es el clásico párrafo de la ideología alemana de Marx y Engels, donde se sostiene que “no se parte de lo que los hombres dicen, se representan o imaginan, ni tampoco del hombre predicado, pensado, representado o imaginado, para llegar, arrancando de aquí, al hombre de carne y hueso; se parte del hombre que realmente actúa y, arrancando de su proceso de vida real, se expone también el desarrollo de los reflejos ideológicos y de los ecos de este proceso de vida”.⁶⁸

En otro contexto, luego de analizar las macrotendencias en el campo ideológico, es menester profundizar sobre otras ideas políticas que atañen o tocan el concepto de ideología.

66 Cfr. *Ibid.* Pág. 758.

67 Cfr. *Ibid.* Pág. 763.

68 Cfr. *Ibid.* Pág. 764.

Gustav Bergmann, Theodor Geiger y Ernest Topitsch han sido los impulsores de la teoría de falsedad de la ideología como falsa presentación, corriente que supera la falsedad de representación en cuanto a tal, la proposición no representa la realidad, sino que la falsedad es entendida como falsa presentación: en la conciencia de la persona, la valoración se presenta bajo la falsa vestidura de una afirmación de realidad; se trata de una incompatibilidad entre su contenido (valoración) y su forma simbólica (afirmaciones de hecho), siendo lo falso el estatus simbólico.⁶⁹

Este concepto es útil para analizar con criticidad a las teorías científicas, filosóficas y políticas, el concepto de ideología de estos teóricos se ubica en un definido límite epistemológico.

Hay otra acepción del concepto catalogado como falsedad de la ideología como falsa motivación; esta teoría se explica con el célebre párrafo de Engels A. Mehring (14 de julio de 1893) donde afirma: “La ideología es un proceso realizado por el llamado pensador de modo consciente, pero con una falsa conciencia los motivos reales que lo impulsan permanecen desconocidos; de otro modo no se trataría de un proceso ideológico. Por lo tanto, él se imagina motivos falsos o aparentes”.⁷⁰

Louis Althusser en su ensayo titulado “Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado”, profundiza con avidez sobre el tema de “aparatos ideológicos”; en este sentido los define como “un cierto número de realidades que se presentan al observador inmediato bajo la forma de instituciones distintas y especializadas”; posteriormente nos aporta unos listados de tales aparatos, entre los que figuran: religiosos, escolar, familiar, jurídico, político, sindical, comunicaciones y culturales.⁷¹

69 Cfr. Ibid. Pág. 756.

70 Cfr. Ibid. Pág. 767.

71 Cfr. A.a.V.v.; El Estado; en Althusser, Louis, “Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado”; UCA Editores; San Salvador, 1987, 3.ª ; colección lecturas universitarias, Vol.8; pág. 76.

Es importante acuñar a esta definición la insistencia de Althusser, de no confundir los aparatos ideológicos con los aparatos represivos, y para distinguir entre unos y otros el autor nos propone dos parámetros: la pluralidad de lo ideológico, frente a la unidad de lo estatal, y lo público estatal frente al dominio privado de lo ideológico, entre otras diferencias.⁷²

En el campo político cabe acotar que muchos científicos sociales sostienen que es imposible separar el concepto de ideología de la ciencia, esto debido a la situación epistemológica especial de las ciencias sociales en general, en donde el sujeto es parte del objeto de estudio;⁷³ esto nos lleva a una estrecha vinculación con los conceptos de cultura y civilización, elementos que no vamos a profundizar debido al espacio de este ensayo, aunque valga la pena anunciarlo. Sin embargo, rescatando el carácter social del concepto ideología más allá de Marx, encontramos otros aportes insoslayables para nuestro estudio, y me refiero a Schaff, Gramsci y Poulantzas.

Para Schaff ideología se define como “las ideas sobre los problemas planteados por el objetivo deseado de desarrollo social, que se forman sobre la base de determinados intereses de clase y sirven para defenderlos”;⁷⁴ en este sentido podemos encontrar una interpretación ambigua, o sea las ideologías pueden ser negativas o positivas, deformantes o no, aunque siempre serán socialmente condicionadas.

Gramsci fue uno de los teóricos que más aportó al debate sobre el concepto de ideología; ya desde las ampliaciones conceptuales de Estado, sociedad política y bloque histórico, Gramsci esboza un antecedente para el concepto de ideología; la relevancia que tiene

72 Cfr. *Ibid.* Pág. 76.

73 Cfr. A.a.V.v.; Sociología general; en: Steichen, Regine; *Op.Cit.*; pág. 64.

74 Cfr. Schaff, Adam; historia y verdad; Editorial Grijalbo, México, 1974; pág. 206.

la sociedad civil como complejo de la superestructura ideológica constituida por lo privado y acuñada por lo hegemónico de la clase dominante, nos presenta la siguiente definición de ideología: “una concepción del mundo que se manifiesta implícitamente en el arte, en el derecho, en la actividad económica, en todas las manifestaciones de la vida intelectual y colectiva”.⁷⁵

Poulantzas afirma que “la ideología dominante se encarna en los aparatos del Estado que desempeñan el papel de laborar, inculcar y reproducir esta ideología, la cual tiene su importancia en la constitución y reproducción de la división social del trabajo, de las clases sociales y de la dominación de clase. Este es por excelencia el papel de ciertos aparatos que pertenecen a la esfera del Estado y han sido designados como aparatos ideológicos del Estado, lo mismo si pertenecen al Estado que si conservan su carácter jurídico “privado”; el aparato religioso, el aparato escolar, el aparato oficial de información, el aparato cultural, etc. Y está claro que la ideología dominante interviene en la organización de los aparatos en quienes recae principalmente el ejercicio de la violencia física legítima (ejército, policía, justicia, prisiones, administración).⁷⁶

Para cerrar la visión política quisiera incorporar un tema contemporáneo, y me refiero a un novedoso tópico en el debate político relacionado con el concepto de ideología. Los Gobiernos recientes, británico y estadounidense, han impulsado en el debate político la “Tercera Vía”: Tony Blair y Bill Clinton, son por decirlo así los actores protagónicos de este “neologismo político”; según Simón Buckby, ideólogo de la tercera vía, esta corriente nace para persuadir al mundo que es posible otra forma de vivir después de 1999; los principios rectores de esta corriente son: un Estado regulador pero

75 Portelli, Hughes; Gramsci y el Bloque Histórico; Ed. Siglo XXI; México, 1978; pág. 18.

76 Cfr. Poulantzas, Nicos; Estado, Poder y Socialismo; Ed. Siglo XXI, México, 1984; pág. 27 - 28.

no protector, un Gobierno activo pero no grande, un mundo de derechos con responsabilidades obligatorias y una asociación entre los empresarios y su mano de obra con salario mínimo asegurado. Además de Bill Clinton y Tony Blair, se ha unido a esta cruzada ideológica el primer ministro italiano Romano Prodi.

Simon Buckby sostiene que la tercera vía no posee un soporte ideológico; para él ideología es una palabra con connotaciones negativas, “suena a muerto”; sostiene que más que una ideología se debe hablar de “valores nuevos”, o sea reconstrucción de valores.⁷⁷ La tercera vía intenta disfrazar la ideología o ideologizarla con un matiz axiológico: nuevos valores; esto significa que en nuestra realidad contemporánea encontramos tendencias significativas a esconder las ideologías tras un nuevo lenguaje, posiblemente con la intención de evitar el desgaste político.

3. Visión filosófica: Desideologizando la ideología

El siguiente apartado intenta expresar una visión filosófica concreta y sistemática a partir del pensamiento de Ignacio Ellacuría, particularmente tomando en cuenta los escritos específicos sobre este tópico, entre los cuales tenemos: el curso “Ideología e inteligencia” y los artículos “Filosofía y Política”, y “Función Liberadora de la Filosofía”.

Esta visión se podría haber tratado desde la perspectiva histórica filosófica, no obstante, por las razones que se apuntaron al principio del ensayo en donde se manifestó el interés por contextualizar el documento, se ha decidido retomar el pensamiento de Ignacio Ellacuría,

⁷⁷ Cfr. Avignolo, María L.; en: <http://www.clarin.com/suplementos/zona/ultimo/i-oo801e.htm>; entrevista con Simón Buckby, en El Clarin Digital; 27 de septiembre de 1998; Bs.As., Argentina.

en tanto que éste, aglutina no solamente lo histórico sino que además propone una visión con identidad propia y original.

En “ideología e inteligencia”, concretamente en el planteamiento del problema, Ellacuría manifiesta que el concepto de ideología, o lo que multívocamente se llama ideología, es una realidad importante, o al menos un factor determinante de la realidad social y que además es una realidad que no está del todo claro, que parece ser una cosa y que puede ser en realidad otra. A partir de este dato problemático Ellacuría plantea una búsqueda o un objetivo definitorio sobre el concepto ideología; efectivamente, el fenómeno ideológico, hipotéticamente, cierta y científicamente para otros, posee una extensión y una relevancia singulares en todas las sociedades y en todos los tiempos.

Lo ideológico, al parecer sigue allí y sigue haciendo de las suyas en extensión y relevancia; y esto no sería posible si lo ideológico no tuviera raíces tan profundas en la inteligencia misma; para el pensador, es más fácil catalizar, que lo ideológico tenga que ver con intereses de clase, de grupo, de individuo; que tenga que ver con la educación recibida o el momento del espacio y del tiempo que a uno le haya tocado vivir. Sin embargo, lo que no es tan fácil, es aquello por lo que no se pregunta habitualmente cuando se habla de ideología; es cómo puede estar tan extendido y arraigado el fenómeno ideológico si la inteligencia es la facultad de ser de la realidad, de la verdad, etc.

La pregunta vital de Ellacuría radica en que si se usa la inteligencia cuando se cae en la ideología, y esta respuesta es la que se busca a lo largo de este documento. Para intentar responderla se plantea un esquema metodológico simple y profundo con la siguiente estructura: análisis de la ideología; a) análisis crítico de las diversas presentaciones del fenómeno ideológico (mito de la caverna, *novum organum*, marxismo); b) tesis definitorias.

Ellacuría con su creatividad magistral comienza a explicar el concepto de ideología recurriendo a Platón, al mito de la Caverna, así nos manifiesta que “en el mito de la caverna, y en su explicación subsiguiente Platón plantea problemas que tienen que ver con lo que más tarde se conceptuará como ideología”⁷⁸.

Al analizar el mito de la caverna, Ellacuría argumenta una serie de deducciones, entre las cuales destacamos: “Efectivamente en el mito de la caverna se supone que la mayor parte de los hombres vive normalmente en una situación que, pareciéndoles normal y verdadera, los mantiene, si no en una falsedad completa, al menos en una ¿falsa verdad?, y hasta cierto punto con una ¿falsa conciencia?”⁷⁹ De este dato se comienza a desgajar una serie de deducciones: 1) es un fenómeno tanto colectivo como individual; 2) es un fenómeno natural en el sentido en que dejándose llevar por aquello a lo que de hecho propende la naturaleza o, al menos, costumbres naturales o fáciles, se está en esa situación; 3) es un fenómeno que tiene que ver con la verdad y la realidad, se capta o no se capta la realidad tal como es; 4) sin mala voluntad se cree que se está en la verdad, de modo que se entra en contradicción y pugna con quien mantiene otra convicción de lo que es la realidad; 5) la verdad en la que se cree estar es una falsa verdad, pero tiene que ver con la verdadera verdad, porque la realidad a la que aquella se refiere tiene que ver con la auténtica realidad, aunque no se confunda con ella; 6) se requiere de un gran esfuerzo intelectual para deshacerse de las apariencias —esa es la falsa verdad— y llegar a la realidad —esa es la verdadera verdad—; pero se supone que las apariencias son apariencias de la realidad, porque de uno u otro modo son reflejo de éstas... A estas seis premisas habría que anexar otras catorce que constituye la vein-

78 Nota: A partir de ahora citamos documento inédito: Ellacuría, Ignacio: “Ideología e Inteligencia” (curso monográfico, apuntes mecanografiados) pág. 3.

79 Cfr. Ibid. Pág. 3.

tena de tesis sobre lo que es ideología a partir del mito platónico; así yuxtaponiendo lo figurativo y la lógica del dinamismo mítico, Ellacuría nos va acercando a una visión homogénea del concepto por medio de una clave de lectura diferente.

Si bien Ellacuría advierte que con el mito del Libro VII de La República no se logra una teoría sobre el concepto de ideología, a la vez plantea la intuición de que el texto es útil para problematizar el concepto y para introducir pistas importantes en el debate sobre el mismo.

Luego de Platón, Ellacuría nos acerca a Francis Bacon (*Novum Organum*, 1620, XXXVIII - XLIV) como teórico y práctico de la política, pensador crítico que manifiesta su preocupación por las ideas en su época (1561 -1626), junto a él, Galileo (1564-1642) y Descartes (1596-1650), desde lo secular y profano, generan un verdadero corpus rationalis que incide en la realidad histórica; si bien no elaboran una teoría sobre la ideología dejan claro su preocupación por la ideología latente en su momento e intentan cambiarla. De Bacon, Ellacuría recupera el concepto de “ídola”, y profundiza las cuatro categorías; a partir de este principio programático desarrollado por Bacon se afirma que la dialéctica es buena para las ciencias basadas en las opiniones y máximas admitidas, porque entonces se trata más de subyugar los espíritus que las cosas en sí (XXIX); pero no es buena para decirnos realmente cómo son las cosas y cómo nos debemos relacionar con ellas. Hay, pues, que tomar en serio y a fondo el método inductivo, que no excluye el alcanzar principios generales abarcadores; pero a los que hay que llegar con mucho trabajo y con gran desconfianza. Esto se hace difícil por la presencia de los “ídola”. En este sentido, Ellacuría anexa el siguiente párrafo de Bacon: “Los fantasmas o falsas nociones que arraigaron en el entendimiento humano, llegando hasta gran profundidad, no sólo obsesionan las inteligencias de modo que la virtud halla obstáculos para ver la

luz, sino que una vez abierto el camino, acudirán nuevamente al restaurar las ciencias, presentando nuevos obstáculos, si no se advierte a los hombres que desconfíen y tomen toda clase de precauciones contra ellos (XXXVIII).⁸⁰

Cuando Ellacuría explana el tema de “La Ideología en el pensamiento marxista” se desborda la capacidad de análisis y conocimientos que posee sobre el tópico enunciado. A pesar de que ya se trató lo suficiente el marxismo en la visión política, es menester recoger algunas ideas claves, que Ellacuría presenta en “Ideología e Intelectualidad” sobre el marxismo.

Con los pies sobre la tierra Ellacuría comienza desde los albores del joven Marx, cuando realiza el estudio y critica a Hegel; posteriormente se detiene en la “Ideología Alemana”, en donde Marx intuye que el camino filosófico cultivado por la izquierda hegeliana, lejos de contribuir al cambio social lo retardaba a pesar de todo su vocabulario revolucionario y crítico.

Posteriormente, Ellacuría nos propone una secuencia de texto de la ideología alemana y algunos documentos o cartas de Engels, en donde se define con claridad las posiciones filosóficas acerca del concepto de ideología; encontramos en los textos un compendio completo de Marx y Engels sobre la ideología; de ellos podemos deducir algunas conclusiones: 1) Hay una relación necesaria entre conciencia y realidad, necesaria por parte de la conciencia, pero no por parte de la realidad, la prioridad está en la realidad, pues la conciencia es siempre de algún modo o de otro reflejo de la realidad; 2) Al hablar de ideología se privilegia la realidad social y la conciencia social, quedando en un segundo plano la realidad natural y la conciencia individual; 3) La ideología en su sentido estricto

80 Cfr. *Ibíd.* Pág. 8.

to es el conjunto de representaciones interpretativas y valorativas de la realidad social que proceden de una falsa conciencia y que justifican un orden social deformado, configurado por una clase dominante; 4) La ideología aunque es producida por pensadores intelectuales conscientes y en general por agentes conscientes, estos agentes no se dan cuenta de lo condicionados que están por las condiciones sociales, determinadas en última instancia por lo económico en las que viven, lo cual explica tanto su buena voluntad como su falsa conciencia; 5) La ideología en concreto es aquel conjunto de saberes que se refieren directa o indirectamente a la realidad social y que por su metodología son incapaces de verificar su carácter propio: tales son los saberes teológicos, filosóficos, morales, jurídicos, culturales, literarios, etc., sin que pertenezca en el dominio de la ideología propiamente el reino de las ciencias naturales, en cuanto a que estas se basan en la experimentación y en la comprobación.⁸¹

Tal como se señaló en la visión política, este pensamiento marxista evolucionó en las ideas de Gramsci, Poulantzas y Althusser entre otros, manteniendo siempre el carácter de la falsedad o del enmascaramiento.

Finalmente, Ellacuría nos plantea un grupo de tesis definitorias como conclusión al curso “Ideología e Inteligencia”; intentando rescatar algunas de estas tesis proponemos las siguientes: 1) Sobre la necesidad histórica que tienen las personas (individuales o grupales) para la interpretación y valoración de las relaciones sociales, se plantea la tesis de una necesidad análoga ideológica que recoge el conjunto de representaciones, aproximaciones e intereses. 2) Se define que la instancia ideológica es una instancia social en tanto y en cuanto que es un elemento integrante de la estructura, es un subsistema que obedece

81 Cfr. *Ibid.* Pág. 19.

a una unidad coherencial primaria, es un sistema que refleja lo que es la sociedad y a veces contribuye constitutivamente al núcleo social. 3) Las ideologías surgirán justificativamente cuando exista una sociedad injustamente estructurada, sobre todo en el campo de lo económico. 4) Para que no exista la posibilidad de una concepción estricta de ideología es necesario que existan condiciones de justicia. 5) Es difícilmente aceptable que ninguna clase que tenga el poder o participe en él pueda verse libre de ideologización. 6) Toda estructura ideologizada posee víctimas visibles y comprobables de la injusticia social. 7) La historización es el método adecuado para la desideologización.⁸²

En el artículo “Función Liberadora de la Filosofía”, entre otros temas, Ellacuría trastoca vertientes claves relacionadas con el concepto de ideología; partiendo del hecho de que la filosofía para Ellacuría tenga que ver con Libertad, con la Historia y con la Realidad, y que además esta forma de existencia tenga que ver con la liberación del oscurantismo, de la ignorancia y de la falsedad, ya podemos apreciar una articulación vital entre estas dos realidades teóricas: Filosofía e Ideología. La filosofía estará para Ellacuría vinculada a lo crítico y a la razón.

En la antesala del documento antes citado, Ellacuría nos presenta la preocupación por las condiciones de opresión y represión (contextuando en el momento que lo escribió, obviamente), prácticas vinculadas a presentaciones o manifestaciones ideológicas.⁸³ Si bien la filosofía para Ellacuría tiene una función crítica y una capacidad creadora, esta criticidad y esta originalidad van orientadas al desenmascaramiento de una ideología dominante como momento estructural de un sistema social; la función crítica de la filosofía apunta certeramente a la negatividad ideológica; no obstante, Ellacuría deja

82 Cfr. *Ibíd.* Págs. 22 y 26.

83 Cfr. Ellacuría, Ignacio: “Función Liberadora de la Filosofía”; ECA, San Salvador, 1981; pág. 46.

claro la no absolutización del concepto de ideología, subrayando la ambigüedad y los matices peyorativos y positivos, que en este concepto se puedan encontrar. En este contexto, define el sentido peyorativo de ideología como función encubridora de la realidad social.⁸⁴

No basta entonces con decir que hay ideología porque una clase social o un estamento dirigente necesita imponer o sostener su poder social de la índole que sea; hay que preguntarse por qué se elige el campo de lo ideológico para ejercitar esa imposición, lo que nos lleva a especular que los elementos ideológicos tienen un carácter de necesidad histórica, sea de maneras más elaboradas de producción intelectual o sea en formas menos cualificadas de predicación y propaganda.

La ideología en este caso no sólo juega un papel sustitutivo y/o simplemente ropedéutico para lo que fuera un pensamiento no ideológico y/o científico, sino que en alguna medida siempre está presente por medio de conceptos, símbolos, imágenes, referencias, o discursos; y es aquí donde se encarna el aspecto de ideologización de las ideologías, en el límite del engaño premeditado y evidente; ante esto la filosofía en su función crítica debe desarrollar la tarea de inquirir racionalmente para desenmascarar y deslegitimizar todo fenómeno ideológico ideologizado. A juicio de Ellacuría el fenómeno de ideologización es altamente peligroso, en tanto que está articulado con realidades sociales muy configuradoras de las conciencias, tanto colectivas como individuales; y lo peligroso radica en la legitimación ideologizada de un sistema injusto e inerte, buscando mantener o proyectar el *statu quo* de esa realidad estructural y estructurante negativa.

84 Cfr. *Ibíd.* Pág. 47.

No solamente la criticidad es indispensable para la desideologización, también lo es la fundamentalidad, como búsqueda de los fundamentos, en tanto que esta búsqueda descubre mejor la desfundamentación de las posiciones ideologizadas.⁸⁵ Llegamos así a una decisión epistemológica y metafísica de los fundamentos que desmoronan las pseudoestructuras ideologizadas; como dice magistralmente “criticidad y fundamentalidad permiten al filosofar realizar una tarea desideologizante.”⁸⁶

El discurso de Ellacuría llega al límite de la función liberadora de la filosofía, función que varía de acuerdo a las variables temporales e históricas; la filosofía será momento teórico, o segundo momento referido a la realidad histórica, o al primer momento histórico que da la pauta para la respuesta teórica apropiada; la forma de esta liberación debe manifestarse en una praxis histórica, entendiendo “praxis” como la totalidad del proceso social en cuanto transformador de la realidad, en donde las relaciones sujeto-objeto no son unidireccionales ni respectivamente codeterminantes; aquí Ellacuría yuxtapone teoría y praxis, acción y reflexión: se trata de una praxis con momentos teóricos o de una teoría con momentos prácticos.

En síntesis, la filosofía desideologizadora es una apuesta a soslayar la visión de historia o de sociedad por medio de una óptica de superficialización inmediateista, y a la vez un ataque dúelico hacia la falta de distancia crítica, en tanto que es saber, dirección y forma de vida, superando la visión teoricista de lo cognoscitivo contemplativo hacia un espectro más cognoscitivo operativo e histórico.

85 Cfr. *Ibíd.* Pág. 50.

86 Cfr. *Ibíd.* Pág. 51.

4. Aporías, tesis *et quaestiones disputatae*

Después de este recorrido teórico y filosófico quedan múltiples aporías o enigmas por discernir; surgen luego nuevas tesis o respuestas, y a final de cuentas emergen las cuestiones disputadas sobre una opción conceptual. Más que recapitular o concluir, la tarea final de este ensayo será dejar nuevas preguntas abiertas o algunos espacios entre líneas para que el lector dialogue con el texto y saque sus propias conclusiones.

Ante todo, como respuesta al fenómeno ideológico hay que proponer una visión epistemológica en donde predomine la criticidad, por medio del distanciamiento intelectual, de la duda metódica y de la negación dialéctica; sólo así podremos aproximarnos a la idea de ideología, buscando en ella la verdad, y ante ella con una actitud “noética” de discernimiento podremos orientar su bagaje problemático al campo de lo ético y del servicio a la res publicae.

En las ideologías, sean como fueren, hay que buscar los fundamentos de verdad y de realidad a las que ellas están vinculadas de un modo u otro, apartando vltas escorias y lacras de falsedad y engaño; y llegar a la verdad interna de la conciencia (honestidad y razón) y a la verdad externa (realidad y fundamento); entonces pasar el horizonte o la frontera de la apariencia será tarea indelegable, para asimilar y transformar la ideología, es decir, desideologizarla. Esta sería la única razón como para aceptar un concepto de ideología, aceptación condicionada a la verdad y a la realidad; más para llegar a estos niveles se exige de la fatiga conceptual y teórica de inquirir en la realidad ideológica racionalmente.

Tomando en cuenta nuestra realidad histórica y política podemos entablar una interactividad desde nuestro texto e interpelar a nuestras ideologías salvadoreñas, a los bloques ideológicos de nuestros

partidos políticos, sean determinación social o falsedad, no importa pues, aquí tocamos la puerta de la realidad concreta.

Las teorías más laxas, las de derecha e izquierdas prefieren hablar de “valores”, como sustituto o como complemento; se debate sobre la axiología, sobre la ética política, se intenta absterger lo ideológico con el fundamento moral; sin embargo, la realidad política concreta nos presenta la alternancia y los vaivenes de contrapunto partidarios, error por error, re-presentación antirrepresentativa, negocios curulares, compra y venta de proyectos políticos, manoseos, falsos disensos, cambios de color, electorerismo, “outsiders, “catch all part”, en fin, todo un desfile de la demagogía; y los políticos se preguntan: ¿Por qué hay falta de credibilidad en la política?, y nosotros los ciudadanos nos preguntamos: ¿Tiene esto algo que ver con la ideología?

Si partimos de una definición de ideología saludable, con dos caras, como Jano, con una visión positiva como “soporte de ideas”, y con una connotación negativa como “sistema de ideas que encubre intereses”, y que dicha definición sea aplicable de acuerdo al juicio ético y racional de valor, el problema no estaría tanto en el tópico conceptual, sino más bien en la esencia política; en nuestro caso concreto, no hay que diluir el debate al modo hermenéutico; por el contrario, hay que llegar a las entrañas, escudriñando en el génesis del poder; esto no supone que lo ideológico sea soslayado, más bien será, como ha sido un instrumento para encubrir y para evitar la voluntad de verdad real. Nuestro problema político tiene su “nudo gordiano”, y la pregunta vital es ¿para qué quieren ser políticos los grupos?, ¿hay un verdadero interés de servir?, ¿o el servirse opaca los intereses sociales?, y desde aquí emerge nuevamente la pregunta por la ideología, sea una u otra la forma ideológica -peyorativa o positiva-: ¿qué percepción o intuición deducimos del accionar político partidario nuestro?

Cuando en el espectro político se califica un fenómeno de “politizado” o “ideologizado” automáticamente asume un talante negativo,

no porque se politice en sí, sino porque se partidariza, e ingresa al campo de las partes y de los intereses particulares de los grupos. Las negociaciones en nuestra Asamblea Legislativa y las votaciones nocturnas presentan la cara opuesta al sistema de representación; representación supone hacer presente algo, hacerlo visible y no oculto. Esto podría ser un síntoma de que nuestra realidad política tiene serias connotaciones de ideologización en el sentido despectivo del término, o sea el de falsedad. Inclusive en el interior de los grupos políticos se han visto microintereses llamados corrientes o tendencias, ortodoxia y ortopraxis, pero en realidad son ideologizaciones.

Los ciudadanos y los científicos buscamos hoy un quehacer político diferente, pretendemos y necesitamos probidad, ética, y lo que algunos teóricos llaman “accountability”, una gestión transparente, diáfana; un hacer político que tenga como base el servicio a la ciudad, y en ella a la ciudadanía, buscando el honor y la dignidad de la palabra política. ¿Qué ideología pretendemos?, aquella que parta de ideas, cuyos fundamentos representen con honestidad a los mínimos de la sociedad; aquella que se autoanalice, que busque en sí misma sus debilidades y que se muestre tal como es; toda ideología por su carácter humano tendrá debilidad, así como también fortalezas; pero ambas, debilidad y fortaleza, en el marco de la razón y de la equidad, ante la mirada de todos, y ante el crisol histórico garantizará una corresponsabilidad sin acusaciones vehementes.

Dicho en un lenguaje más sencillo: necesitamos una ideología desideologizada, es decir ideas transparentes que se materialicen e historicen en proyectos concretos; necesitamos un aparato ideológico basado en la razón misma, ideas que no estén distorsionadas por filtros grupales, ideas que interactúen dialécticamente con la historia, y en ella con la gente; ideas o sistemas de ideas que surjan de las necesidades e inquietudes, de los problemas y vicisitudes del pueblo mismo; ideas o sistemas de ideas constructivos, críticos y propositivos.

De ser así, las ideologías podrán cambiar su estigma y tornarse instrumentos éticos de discusión al servicio de todos.

5. La perspectiva educativa

Son pocos los fantasmas ideológicos del pasado que rondan las escuelas; al menos, dos grandes teorías generaban temor como instrumentos de dominación ideológica dirigida: la escuela como aparato para mantener y replicar la ignorancia y la pobreza (tesis neoliberal), o la escuela como instrumento ideológico para liberar a los oprimidos de sus opresores y descubrir su conciencia de clase (tesis marxista). Salvo algunas excepciones, no existen hoy estos proyectos confabuladores típicos de la guerra fría, aunque sí, de manera tácita es posible encontrar escuelas públicas en comunidades tan empobrecidas y excluidas, que difícilmente desde su proyecto educativo podrán transformar su realidad, tal como se esperaba.

Hoy hablamos el lenguaje de la eficiencia y de la calidad de los sistemas educativos; ya no buscamos desenmascarar o descubrir esos sistemas e intereses ocultos deterministas, ni creemos que los sistemas educativos dirigidos por Gobiernos de derecha o izquierda pretendan despojar a la persona de su libertad, sumergiéndola en una mentira para manipularla o dominarla. Y para comprobar esto, solo basta analizar las estructuras curriculares y el perfil de ciudadano que se pretende formar y/o los perfiles de la formación docente.

Es posible preguntarnos, como oportunidad o posibilidad, —con Ignacio Ellacuría— si existe una inteligencia tal al servicio de un modelo ideológico detrás del parteaguas de la educación privada y la pública; seguramente aquí encontraremos —como residuos— elementos ideológicos, más como una consecuencia economicista o como un factor de ineficiencia que como un subsistema ideologizador; aunque lo cierto sea que, estadísticamente, quienes estudian en ins-

tituciones privadas tienen más oportunidades que los que estudian en instituciones públicas...

Nuestros sistemas educativos hoy circulan por las “terceras vías reformistas”, luchando por alcanzar una cuota de eficiencia y de calidad; llevan el lastre de las burocracias, de la corrupción y de la ineficiencia, de la prueba de ensayo y error, de la falta de rumbo y sobre todo del cortoplacismo gubernamental. En medio de este fuego cruzado están los maestros luchando por sus reivindicaciones salariales, los técnicos y académicos hablando sobre dignificación y los estudiantes, como víctimas de diversos experimentos curriculares, pedagógicos, didácticos y organizativos. Mientras los partes de las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales nos dicen: “conocen pero no comprenden, ni pueden aplicar”.

Una y mil veces más —por experiencias y estudios— se nos señala que la clave de la calidad y la efectividad transita por dos vertientes: pactos, presupuestos y políticas de Estado de largo plazo (a nivel de ministerios) y, el mejoramiento pedagógico y didáctico de la clase docente, unido al desarrollo del liderazgo de los directores (a nivel de escuelas). No podemos dejar de lado en esta ecuación al “tejido social”, a las familias y comunidades, a los hogares desintegrados por la violencia y la migración; dicho de otro modo: “no podemos pedirle peras al olmo...”.

No es nada fácil abordar la gobernabilidad del sistema educativo, más allá de las ideologías y más acá de la eficiencia; todo el mundo opina, y el paso por la escuela o por la universidad —hace poco o mucho tiempo— da pautas como para construir un punto de vista y aportar soluciones de olfato; y lo cierto es que hay —o debe haber— ciencia en la gestión pública educativa, y a pesar de que los efectos de las malas praxis políticas no se notan en la educación del corto plazo, cada error, cada ensayo o cada medida sin costo-eficiencia o sin análisis de tasa de retorno, tiene serias consecuencias

en el futuro; por eso estamos como estamos, seguimos tratando los sistemas educativos como cajas negras, y seguimos tratando la gestión pública sin ciencia al ritmo de ideologías y politiquerías.

6. El aporte de François Malgouyres sobre: “De la ideologización al condicionamiento y/o adoctrinamiento” (caso Venezuela)

La Revolución bolivariana que Hugo Chávez conduce desde hace unos diez años ha cambiado, a primera vista, la fisonomía del país. ¿Qué será para la educación? ¿Esta Revolución bolivariana, cuyo presidente es el primer portavoz, franqueó el umbral de las escuelas? ¿El mundo educativo habrá adoptado el pensamiento y los valores de Simón Bolívar y el “Socialismo del siglo XXI” que el presidente Chávez abandera?

La Constitución de 1999 le confiere a la educación una importancia relevante. Define la educación como un derecho humano y un deber social fundamental. Es democrática, gratuita y obligatoria.⁸⁷ Su Artículo 102 recuerda que la educación es un servicio público que se ejerce en una sociedad democrática consciente y solidaria en los procesos de transformación social consustanciados con los valores de la identidad nacional y con una visión latinoamericana y universal.⁸⁸ El Artículo 107 recuerda que es de obligatorio cumplimiento en las instituciones públicas y privadas, hasta el ciclo diversificado, la enseñanza de la lengua castellana, la historia y la geografía de Venezuela, así como los principios del ideario bolivariano.⁸⁹

87 Constitución de Venezuela. Capítulo VI, Artículo 102.

88 *Ibid.*, Artículo 102.

89 *Ibid.*, Artículo 107.

En agosto de 2009, tras unos debates apasionados y agitados, se adoptó la Ley Orgánica de Educación (LOE). Esta ley radicaliza la polarización de las fuerzas políticas venezolanas. La oposición ve en ella una “sovietización”, una “cubanización” de la educación; los media, principalmente la televisión y el episcopado, una ley liberticida cuya meta es adoctrinar a la juventud. Los denigradores de la reforma asimilan “Revolución bolivariana” y “adoctrinamiento educativo”.

Esta Ley orgánica va a intentar dar forma a la ideología bolivariana en su aplicación educativa. Si en la Constitución de 1999 la enseñanza de esta ideología era obligatoria de la misma forma que las matemáticas, en cambio la LOE sustituye el término ideario de la Constitución, por el de *doctrina*. Se le hace obligación al estado docente supervisar y controlar “El obligatorio cumplimiento de la educación en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar”.⁹⁰ El deslice semántico no es fortuito, la “doctrina”⁹¹ de Bolívar desea irrigar ideológicamente el conjunto del aparato educativo. Ya no se trata de una enseñanza específica. Además, el Estado se encarga de supervisar y controlar la aplicación de la doctrina. Precisa los contornos de su misión y la orientación ideológica que le quiere dar a la enseñanza en las escuelas públicas y privadas. Más adelante, en este mismo texto, el Artículo 14 vuelve sobre la doctrina bolivariana. La enfoca con una perspectiva más amplia y algo sorprendente:

La educación regulada por esta Ley se fundamenta en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar, en la doctrina de Simón Rodríguez, en el humanismo social y está abierta a todas las corrientes del pensamiento.⁹²

90 LOE-Ley Orgánica de Educación del 15 de agosto de 2009. Artículo 6, apartado 2-C.

91 Doctrina: “Conjunto de nociones que se dan por verdaderas y mediante las cuales se pretende proporcionar una interpretación de los hechos, orientar o dirigir la acción”. Diccionario le Petit Robert 1. (1987). Paris : Éditions le Robert.

92 LOE-Ley Orgánica de Educación. Artículo 14.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismo de la OEA, da en 2009 una opinión sobre esta ley orgánica en su informe sobre la democracia y los derechos humanos en Venezuela. Considera que esta ley les confiere a los órganos del Estado un margen de control muy grande en relación con la aplicación de principios y valores que deben orientar la educación. Esta ley orgánica permite, mediante leyes posteriores, implementar restricciones a varios derechos garantizados por la Convención,⁹³ como el derecho a la educación, a la libertad de expresión, a la libertad de conciencia de los educadores y de los alumnos.⁹⁴ La Comisión subraya también la orientación clara de la LOE hacia ciertos principios y valores que parecen controlar la educación en Venezuela.⁹⁵ En fin, insiste en el Artículo 10 de la LOE, que prohíbe la publicación y la divulgación de mensajes en los centros escolares del país que atentarían a los valores, a la moral, a la ética, a las buenas costumbres, a los principios democráticos, a la soberanía nacional y a la identidad nacional, regional y local. La Comisión pone de manifiesto la ambigüedad de estas prohibiciones y el amplio campo de aplicabilidad. Además se interroga la Comisión sobre unas futuras normas que regirían la aplicación de dichos preceptos.⁹⁶

El 10 de enero de 2007, día de la investidura de Hugo Chávez para un segundo mandato presidencial, el presidente electo propone “cinco motores revolucionarios para construir el socialismo del siglo XXI”. Estos cinco motores proceden del “Proyecto nacional Simón Bolívar, primer plan socialista, 2007-2013”.⁹⁷

93 Referencia a la Convención de la OEA que firmó Venezuela.

94 OEA-CIDH. (2009, diciembre). Democracia y derechos humanos en Venezuela. Resumen ejecutivo, párrafo n°26, p. XI-XII.

95 *Ibíd.*, párrafo n°1011, p. 264.

96 *Ibíd.*, párrafo n°1013, p. 265.

97 “Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer plan socialista, desarrollo económico y social de la Nación. 2007-2013”. Caracas, septiembre 2007.

El tercer motor⁹⁸ se llama “Moral y Luces para una educación con valores socialistas”.

En un discurso del 25 de enero de 2007, durante la ceremonia de juramentación del Consejo Presidencial “Moral y Luces”, en el teatro Teresa Carreño, de Caracas, Hugo Chávez vincula, de forma nítida, educación, política e ideología:

La educación es fundamental. [...] Les encomiendo el estudio del socialismo, se los recomiendo de manera encarecida y también del capitalismo y de por qué es la causa de nuestros males.⁹⁹

El Estado construye poco a poco un conjunto de valores conforme a su sistema ideológico y que se vuelven unos pilares educativos. Este conjunto es homogéneo, repetitivo, tanto en los textos fundadores como en los decretos y discursos. La educación se ideologiza porque los valores que conlleva proceden de una doctrina particular. Las convicciones del Estado han franqueado la puerta de la escuela. Como lo precisa el filósofo francés Olivier Reboul: “Un Estado es democrático sólo si se niega a ser una Iglesia”.¹⁰⁰

El discurso del Gobierno venezolano, más de diez años después de la llegada al poder de su presidente, se ha orientado y radicalizado ideológicamente hacia “la Revolución del siglo XXI”. Los textos legislativos intentan darle vida con el fin de que se pueda implementar en el sistema educativo. Parte de las estructuras y de los dispositivos necesarios a la divulgación del pensamiento del Estado ya funcionan

98 Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información. Dirección General de Prensa Presidencial. Artículo del 8 de enero de 2007.

http://www.minci.gob.ve/noticias_-_prensa/28/11594/anunciada_implementation_de.html

99 Discurso de Hugo Chávez. Teatro Carreño. Caracas. Agencia bolivariana de noticias. 26 de enero de 2007.

100 Reboul, O. (1997). Philosophie de l'Éducation. Paris : PUF, Que sais-je ? p.80.

(misiones bolivarianas: Robinson, Ribas, Sucre,¹⁰¹ escuelas y liceos bolivarianos...). Hugo Chávez nunca negó que la Revolución bolivariana y ahora la Revolución socialista del siglo XXI, debía irrigar todos los campos de la sociedad, la escuela en primer lugar. Sin embargo, ¿podemos afirmar que la ideologización del sistema educativo tiene como meta la de condicionar en un primer tiempo y luego la de adoctrinar el mundo educativo? ¿Será la voluntad del Estado chavista?

Jean-Claude Forquin propone sobre el condicionamiento y el adoctrinamiento el enfoque siguiente:

El adoctrinamiento designa el proceso sistemático de comunicación y de influencia mediante el cual los individuos considerados de forma aislada o de forma colectiva, deben adherir, sin posibilidad alguna de distanciamiento crítico, a una serie de creencias susceptibles de controlar de manera hegemónica o exclusiva su visión del mundo y sus perspectivas de acción.¹⁰²

El autor distingue el adoctrinamiento del condicionamiento. Asimila el condicionamiento al adiestramiento. Para él, el condicionamiento crea “la habituación” y no pasa del nivel del comportamiento, mientras que el adoctrinamiento es “cosa mental” cuyo fin es moldear o controlar el pensamiento.

Es de notar que amojonar el campo que le compete al adoctrinamiento y el que le compete al condicionamiento no es nada sencillo. Un niño en situación de aprendizaje puede ser el blanco de condi-

101 La Misión Robinson lucha contra el analfabetismo. La Misión Ribas trata de evitar las rupturas escolares y se compromete en garantizar la continuidad de los estudios entre la enseñanza primaria y la enseñanza secundaria (otorgamiento de becas). La Misión Sucre promueve el acceso a la enseñanza superior particularmente para las carreras técnicas en tres años.

102 Forquin, J-C. (2005). Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation. Paris: Éditions Retz, p. 364. [traducido por el autor de este artículo].

cionamiento. Pero ¿cómo saber en qué momento podremos calificar de adoctrinamiento lo que fue primero condicionamiento? Ya que sólo a largo plazo se pueden constatar los efectos devastadores del adoctrinamiento. Un condicionamiento largo y duradero constituye el seguro de un adoctrinamiento “exitoso”. El tiempo parece ser un elemento fundamental para pasar del condicionamiento al adoctrinamiento para que la “habituación” (neologismo de Olivier Reboul) a un pensamiento único y unívoco se arraigue y se vuelva comportamental y exclusivo. Por eso los poderes fuertemente ideologizados siempre se han interesado por la escuela (Cuba bajo el Castrismo, Chile bajo el Pinochetismo).

¿Moldea el Gobierno Chávez el sistema educativo con intención de condicionar o adoctrinar a los alumnos? ¿Convergen las reformas educativas hacia esta única meta? Si Olivier Reboul hace hincapié en que “en democracia el Estado debe controlar la enseñanza para evitar el adoctrinamiento”, se puede afirmar que el Estado puede también controlar las políticas educativas con el fin de condicionar a los niños. Este condicionamiento se viste y se disfraza de intenciones democráticas y humanistas. El proceso de condicionamiento en las políticas educativas del Estado venezolano, a pesar de los principios enunciados en la Constitución de 1999, se vuelve más claro con la reelección del presente Chávez en 2007 y el nombramiento de Adán Chávez, su hermano, como ministro de Educación.

El Currículo Nacional Bolivariano (CNB) sintetiza las acciones emprendidas desde el acceso al poder de Hugo Chávez, las enmarca en su contexto social e ideológico. Este pensum define los ejes para traducir en actos el (re)posicionamiento ideológico del poder en el marco del “Socialismo del siglo XXI”. Este informe nos propone pistas interesantes propicias para demostrar una voluntad política de condicionamiento ideológico de la Enseñanza. En el preámbulo, el ministro de Educación, Adán Chávez Frías declara:

Maestras, maestros, profesores, profesoras, estudiantes, compatriotas y amigos los invitamos a leer, estudiar, analizar y apropiarse del Currículo Nacional Bolivariano como una propuesta sincera y auténticamente venezolana, que pretendemos recorra toda la Patria con la misma fuerza libertadora de Moral y Luces y los mismos colores de nuestra Bandera Nacional.¹⁰³

Por esta declaración, el ministro les pide a los actores del sistema educativo que se apropien del contenido del informe con el fin de tener, podemos imaginarlo, un feed-back en las prácticas docentes y organizacionales. ¿Cómo los docentes pueden utilizar esta declaración en lo cotidiano? En ello se vislumbra una propaganda fácil que utiliza los procedimientos clásicos de la retórica, pero cuyo alcance es finalmente limitado porque el país tendrá dificultades para poner en práctica dichos conceptos. Se puede percibir también en esta declaración, mediante la utilización machacada de un léxico apropiado, reducido y siempre idéntico, uno de los medios para condicionar a los docentes, padres de familia y alumnos.

El Currículo Nacional Bolivariano propone cuatro pilares de la educación bolivariana: “aprender a crear, aprender a convivir y participar, aprender a valorar, aprender a reflexionar”. Cada pilar educativo viene valorado en el informe por un texto explicativo. El cuarto pilar es el más sorprendente. Los diseñadores del proyecto educativo bolivariano explican que este cuarto pilar, “aprender a reflexionar” tiene como objetivo formar al “nuevo republicano” con sentido crítico. Se espera del nuevo republicano que tenga una cultura política y que se comprometa socialmente “superando con ello las estructuras cognitivas y conceptuales propias del viejo modelo educativo, el cual pretendió generar ciudadanos acrílicos y ciudadanas acrílicas, sin visión de país,

103 Ministerio del Poder Popular para Educación (2007, septiembre). Currículo Nacional Bolivariano. http://www.oei.es/quipu/venezuela/dl_908_69.pdf

sin interés por el quehacer político y sus implicaciones en el desarrollo económico y social de los pueblos”. Los alumnos deben aprender a reconstruir los conocimientos desde “una óptica ajustada al contexto socio-histórico-comunitario donde se dan las acciones”.¹⁰⁴

Con el texto aludido calibramos lo que puede ser el condicionamiento. Envuelto en consideraciones democráticas y pluralistas, el discurso tiene un segundo nivel de lectura. Se orienta ideológicamente la reflexión y no me parece que se despierta el sentido crítico al descartar “el viejo modelo educativo” en vez de someterlo al debate. Cuesta comprender cómo se va a elaborar la reflexión en relación con la reconstrucción bajo “una óptica ajustada al contexto socio-histórico-comunitario donde se dan las acciones”. El contexto socio-histórico-comunitario es la Venezuela de Hugo Chávez. El contexto se enmarca dentro del “Socialismo del siglo XXI” y de la “Revolución bolivariana”.

En este mismo documento, otro punto llama nuestra atención y es el que aparece en una lista de catorce principios del Sistema Educativo Bolivariano (SEB). Así, el sistema educativo debe promover en los alumnos:

El discernimiento de la información veraz y oportuna proveniente de los medios de comunicación alternativos y de masas, entendidos como instrumentos para el fortalecimiento de la democracia participativa, protagónica y corresponsable.¹⁰⁵

Implicítamente tenemos aquí la batalla librada por la oposición y el poder por el control y la difusión de la información. Los medios, principalmente televisivos están en las manos de la oposición de derechas o conservadora. Por medios de comunicación

104 *Ibíd.*, p. 19.

105 *Ibíd.* p. 23.

alternativos tenemos que entender medios creados o fomentados por Hugo Chávez. Este principio n.º14 no invita al discernimiento ni a la confrontación de ideas adversas, hasta contradice el argumento de que se valió varias veces el informe: el aprendizaje del sentido crítico. Aquí el condicionamiento consiste en recordar que no hay más que un discurso: una palabra verdadera.

Uno de los elementos del condicionamiento es el deber de aceptar una verdad única difundida por los medios de comunicación alternativos. Cualquier otra verdad es mentirosa. El mensaje político dirige a los alumnos hacia la “información veraz”, que es la del poder y no forma a la pluralidad ideológica y a la decodificación de los discursos políticos, aprendizaje necesario en una democracia verdadera.

El Currículo Nacional Bolivariano, recordémoslo, se dirige prioritariamente a los actores del mundo educativo. Plantea las orientaciones “filosóficas, epistemológicas, sociológicas y educativas” que deben guiar al docente y su enseñanza. Las concepciones filosóficas se arraigan en la identidad venezolana y en la soberanía nacional: se declaran postulados filosóficos la ruptura con “lo que es colonial”, el pensamiento de lo que “es original” y la construcción político-histórica de ciudadanos libres de América.

Estas concepciones filosóficas se subdividen luego en competencias y en contenidos de enseñanza. El poder guía y orienta la comprensión que se debe tener de la historia del país. Es importante comprender que la referencia a la “ruptura de lo colonial” está cargada de un sentido que va más allá de una simple referencia a la colonia española. Se trata asimismo de enfocar de forma diferente el presente. ¿Habrá todavía colonos según el poder chavista en la Venezuela del siglo XXI? ¿Qué vínculo con el pasado de la colonia? ¿La revolución socialista de Hugo Chávez no será una descolonización de la sociedad actual?

La materia histórica siempre ha sido un terreno de predilección para la transmisión político-ideológica. Aquí, el cambio de perspectiva de la historia pasada de Venezuela procede del poder político, pues viene dictado por el poder político.

¿Se puede, sin embargo, hablar de adoctrinamiento? Nada deja pensar que la juventud venezolana sea adoctrinada por la voluntad del poder actual. La cuestión es saber si el adoctrinamiento, si nos referimos a la educación, depende del método o del contenido. Los contenidos son siempre discutibles y orientados. Será pues, el método el que permitirá adoctrinar o no adoctrinar, dejando abiertos campos de pensamiento, rechazando el dogmatismo. El papel del docente en este proceso se vuelve fundamental y comprendemos por qué el Ministro de Educación exhorta a los profesores a que se apropien el “Currículo Nacional Bolivariano”.

Jean-Claude Forquin recuerda que más allá del método y de los contenidos de enseñanza, es más que la intencionalidad, la raíz del adoctrinamiento.

Nos encontramos en un proceso de adoctrinamiento a partir del momento en que un maestro, un grupo sectario, una institución o un Estado intentan deliberadamente inculcar a un individuo o a un conjunto de individuos (o a toda la juventud de un país), en unos dominios altamente controvertibles como la moral, la religión o la política, un conjunto fundamentado y compacto de creencias destinadas a resistir a cualquier examen crítico y a suscitar una adhesión total, pasional, incondicional y definitiva.¹⁰⁶

El régimen chavista en julio de 2006 crea las brigadas revolucionarias infantiles. Durante el tercer congreso pedagógico nacional, el ministro de Educación del aquel entonces, Aristóbulo

106 Forquin, J-C. (2005). Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation. Paris : Éditions Retz, p. 365 et 366.

Itúriz, declara que para cambiar el actual modelo de educación, es necesario tener una base ideológica y política, porque sin política no hay pedagogía y sin ellas no hay educación. Prosigue el ministro dirigiéndose a los docentes:

Ustedes son adoctrinadores del proceso revolucionario (...) Nosotros tenemos que inculcar nuestra doctrina comunista desde las escuelas, hablarles sin temores a nuestros muchachos de socialismo, igualdad y justicia, con los principios que Bolívar nos dejó como herencia.¹⁰⁷

El sitio internet *aporrea*,¹⁰⁸ portavoz del poder oficial, cita al presidente Chávez quien define en el “Aló presidente” del 21 de marzo 2010 el papel desempeñado por las brigadas comunicacionales. Estas brigadas deben permitir que “por una parte se generen espacios de divulgación de lo que hemos logrado como pueblo en ámbitos sociales, educación, salud, derechos ciudadanos; y por la otra [deben servir], como artillería para desmontar la constante tergiversación de los acontecimientos en los medios contrarrevolucionarios y la difusión de mensajes que implican instigación al odio y al magnicidio”.¹⁰⁹

La prensa de oposición habla de condicionamiento, de manipulación del espíritu de los jóvenes, de adoctrinamiento. Sin embargo, en el periódico de Caraqueño “Universal”, del 14 de abril 2010, la profesora Gloria Cuenca, de la Universidad Central de Venezuela, considera que este proceso de adoctrinamiento no tiene influencia en la población porque Venezuela lleva 40 años de democracia. Subraya que el pueblo venezolano no se somete con facilidad a este tipo de manipulación.

¿Podemos deducir entonces que el cuerpo docente va a adherir a este proceso de condicionamiento? Es de notar que los mecanismos

107 Sin autor. Noticia del 7 de agosto de 2006. Periódico La Crónica de hoy. México.

108 www.aporrea.org

109 <http://www.aporrea.org/trabajadores/a98850.html>

para formar al socialismo del siglo XXI en educación ya están en su sitio. Cuba propone una ayuda pedagógica y logística importante a Venezuela. Los cubanos están presentes como técnicos de la Educación en el Ministerio, en las diferentes misiones o como docentes en los centros escolares. Además, los movimientos pedagógicos revolucionarios compuestos de docentes son el nexo del poder en el terreno. Participaron en la elaboración de la Ley Orgánica de Educación que se construyó con algunas propuestas sacadas de la Declaración de Río Chueco.¹¹⁰

¿Aun así, se habrá convertido a los docentes en propagandistas de la causa chavista? Por cierto, en las escuelas bolivarianas se transmite un mensaje oficial con más insistencia. Pero nos enseña la historia que los profesores resistieron muchas veces a presiones ideológicas, rechazando deontológicamente los discursos excesivos y unívocos. El libre albedrío y la independencia de espíritu, el sentido crítico, son valores cardinales en los docentes, y son muchos los que fueron al origen del renacer democrático en varios países del mundo.

El filósofo y educador venezolano del siglo XIX, Simón Rodríguez, declaraba que en un sistema republicano las costumbres formadas por una educación social producen una autoridad pública, no una autoridad personal, una autoridad que nace de la voluntad de todos, no de la voluntad de uno solo, transformada en autoridad.¹¹¹ Los escritos de las dos figuras tutelares (Bolívar y Rodríguez) de Hugo Chávez parecen contradecir con frecuencia la realidad que nos enseña. El régimen “hiperpresidencializado” y unipersonal dista mucho de las recomendaciones de Simón Rodríguez.

110 Durante los encuentros pedagógicos, en mayo de 2009, el Movimiento Pedagógico Revolucionario produjo un texto: “La Declaración de Río Chueco”, que participó en la construcción de la LOE de agosto 2009.

111 Rodríguez, S. (1990). *Sociedades Americanas en 1828. ¿Cómo serán y cómo podrían ser en los siglos venideros?* Caracas : Editorial Biblioteca Ayacucho, p. 35-64.

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo XVII

Modelos estratégicos para el diseño de políticas y programas educativos

La mayoría de países en la región latinoamericana van superando paulatinamente la mirada cortoplacista —o microplacista¹¹²— que han caracterizado en los sistemas de políticas públicas de América Latina; en efecto, las Secretarías y/o Ministerios de Educación comienzan a diseñar planes de mayor plazo de educación con una visión de políticas de Estado, con un horizonte que supera lo gubernamental, haciendo decisiones en el presente, sobre la base de datos y experiencias del pasado para impactar positivamente en el futuro.

La creciente y exigente democracia apunta y apuesta al buen Gobierno, es decir, a un modelo de sociedad en donde las políticas públicas se diseñen sobre la base del consenso, el debate y la transparencia; y sobre todo, tomando en cuenta la tasa de retorno y el costo beneficio.

Los planes estratégicos son un instrumento de mediano plazo, que se ubican temporalmente en una, dos o tres décadas como herra-

112 Cfr. Medina Vásquez, Javier; *Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional*; CEPAL; Santiago de Chile, 2000; pag. 9.

mientas para dar coherencia a los actos de gobernabilidad educativa, intentando dar respuestas a las demandas de nuestras escuelas y así impulsar el “capital social”, razón fundamental del Estado y de la Secretaría de Educación.

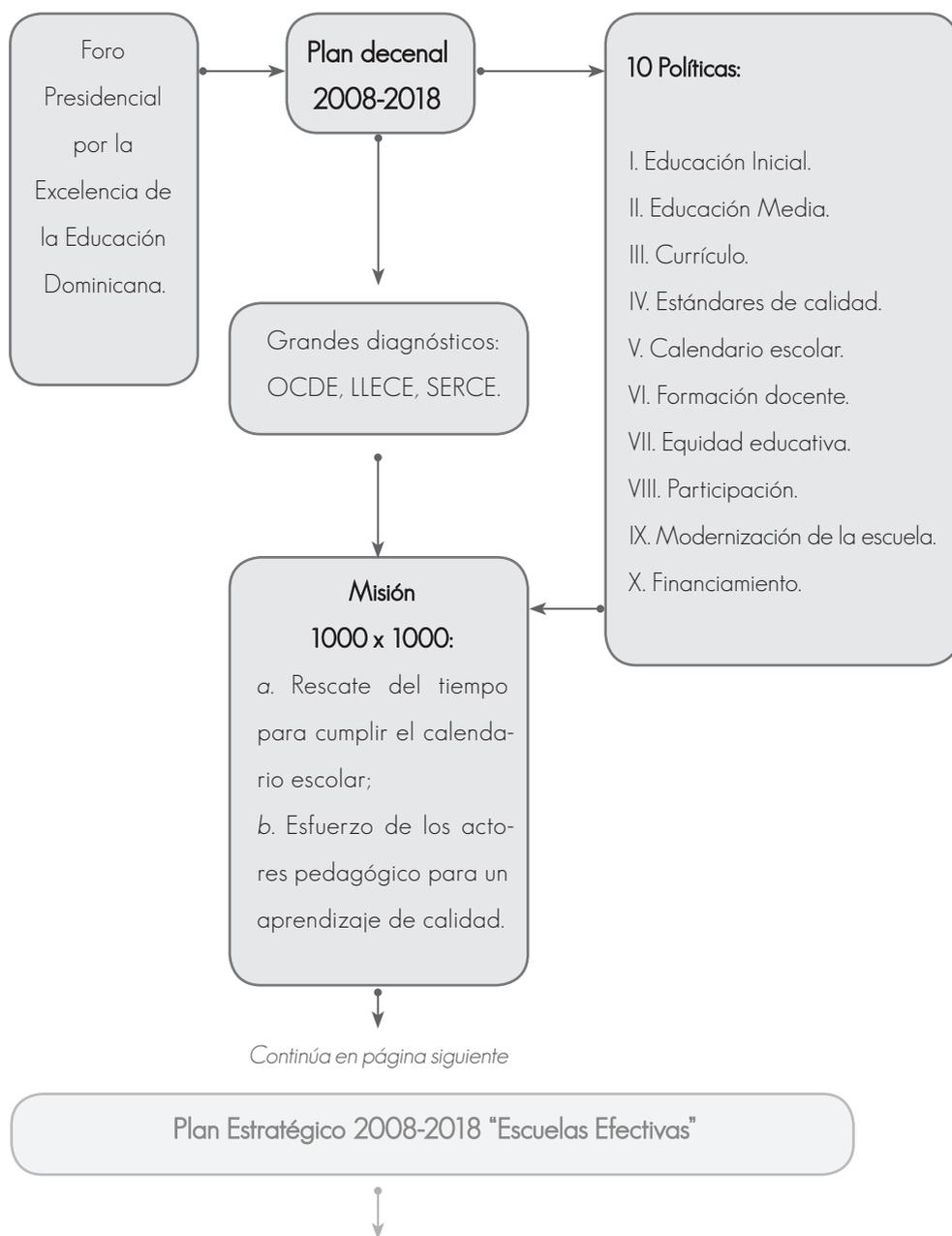
Estas “cartas de navegación” tienen como principal finalidad el logro de la máxima eficiencia educativa para el bienestar colectivo¹¹³; y se deben pensar y diseñar para no naufragar en las encrespadas aguas globales, y así poder ingresar con certeza en la sociedad del conocimiento y en la economía de la información.

En términos generales, los planes estratégicos se deben sustentar en “modelos analíticos” de al menos seis dimensiones: I. De dónde partimos (estadísticos del pasado y del presente); II. Los desafíos del país (priorizados); III. Hacia dónde queremos ir (el horizonte inmediato); IV. Intervenciones (componentes y programas a ejecutar); V. Indicadores educativos (medir el progreso); y VI. Compromisos educativos internacionales. Asimismo, en la actualidad pueden tener como base las grandes ideas aportadas por el reciente informe de McKinsey & Co. (2008): “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para lograr sus objetivos”, el cual aporta cuatro lecciones importantes: 1. “La calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes”; 2. “La única manera de mejorar es mejorando la manera en que los docentes enseñan”; 3. “Alto rendimiento requiere que cada niño tenga éxito.”; y 4. “Toda escuela necesita un gran líder”¹¹⁴.

113 Cfr. Sánchez Albavera, Fernando; *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*; Serie Gestión pública CEPAL; Santiago de Chile, 2003. Pag.11.

114 Cfr. Barber M. - Mourshed, M. en PREAL; Doc. n.º 41: *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para lograr sus objetivos*; Santiago de Chile, Julio 2008.

MODELO ANALÍTICO PLAN ESTRATÉGICO 2008-2012 (CASO REPÚBLICA DOMINICANA)



Plan Estratégico 2008-2018 “Escuelas Efectivas”



I. De dónde partimos

- Democratización de la educación y visión de largo plazo (Políticas de Estado).
- Foro Presidencial por la Excelencia de la Educación Dominicana.
- Plan Decenal 2008-2018.

II. Los desafíos

- República Dominicana: sociedad del conocimiento, economía de la información.
- Disminuir la pobreza desde la educación.
- Disminuir las brechas de inequidad.
- Definir estándares de calidad y lograr que todos los niños (as) los alcancen.
- Transformar el sistema educativo para acceder a más y mejores empleos.
- Más cobertura y más calidad.
- Obtener el financiamiento necesario para las políticas educativas.

III. Hacia dónde queremos ir

- Hacia una nación mejor, más democrática, más efectiva.
- Escuelas Efectivas: que cumplan el calendario escolar (1000 x 1000).
- Patria Letrada: Cero analfabetismo y educar en ciudadanía.
- Sistema de Información: Conectividad plena centrada en la escuela.
- Financiamiento: alcanzar el 4% del PIB.

IV. Intervenciones 1000 x 1000

- Gestión de Centros Educativos de Calidad Dominicano Integral: Currículo actualizado y aplicado.
- Magisterio Comprometido (DPC).
- Innovaciones educativas (PIM Aprende).
- Apoyo Estudiantil.
- Patria Letrada.
- Sistemas de Información y Rendición de cuentas.

Continúa en página siguiente

- Mejora continua: Evaluación e Investigación educativa externa.
- Más y mejor Financiamiento.
- Ambientes de aprendizaje.

V. Indicadores

Indicadores	2007-2008	2012
Tasa neta de matrícula Inicial	35.48 %	46.1 %
Tasa neta de matrícula Primaria	92.07 %	95.07 %
Tasa de asistencia primaria	95.03 %	98.03 %
Tasa neta de matrícula Secundaria	49.47 %	53.47 %
Tasa global de asistencia 14 a 17 años	82.18	100 %
Repitencia Primaria (*)	4.1 %	3.8 %
Deserción Primaria (*)	10.8 %	6.84 %
Repitencia Secundaria (*)	2.2	1.9 %
Deserción Secundaria (*)	8.2	5.74 %
Sobreedad Primaria	17.59 %	12.34 %
Sobreedad Secundaria	26.90	18.83
Escolaridad promedio	8.1	9
Tasa de analfabetismo global	10.8	7
% del PIB	1.79	3.18
% del Presupuesto	8.45	15.01
LLECE Matemáticas en 3. ^{er} grado	396	2011: Rango + 450
LLECE Matemáticas en 6. ^o grado	416	Rango + 450
LLECE Lectura en 3. ^{er} grado	395	Rango + 450
LLECE Lectura en 6. ^o grado	421	Rango + 450

VI. Compromisos Internacionales

- ETP, ODM, Plan Iberoamericano 2021.

MODELO ANALÍTICO DE LARGO PLAZO PLAN ESTRATÉGICO EDUCATIVO: GOBERNABILIDAD PARA EL APRENDIZAJE 2010-2014 (CASO HONDURAS)

Políticas de Estado: Decreto de Ley Visión de País y Plan de Nación
Visión de país: 2010-2038
Plan de Nación: 2010-2022

Principios programáticos

- Desarrollo Humano como un proceso generador de oportunidades.
- Crecimiento Económico como un medio generador de desarrollo.
- La democracia como sistema político.
- El enfoque antropocéntrico como principio fundamental de la planificación nacional.
- La subsidiaridad como política de Estado.
- La solidaridad y equidad.
- El respeto a la dignidad de la persona humana.
- La participación ciudadana como medio generador de gobernabilidad.
- La equidad de género como eje transversal.
- Grupos Étnicos.
- La Integridad como forma de actuación.
- El emprendedurismo como parte del desarrollo del ser humano.
- La libertad como fundamento del hondureño y del Estado.
- La Estabilidad Macroeconómica.
- El Desarrollo Sostenible como Desarrollo Regional.
- Capacidad Natural Productiva.
- Descentralización.

Objetivos Nacionales

1. Una Honduras sin pobreza, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social.
2. Una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia.
3. Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental.
4. Un Estado moderno, eficiente y competitivo.

Metas (de 20)

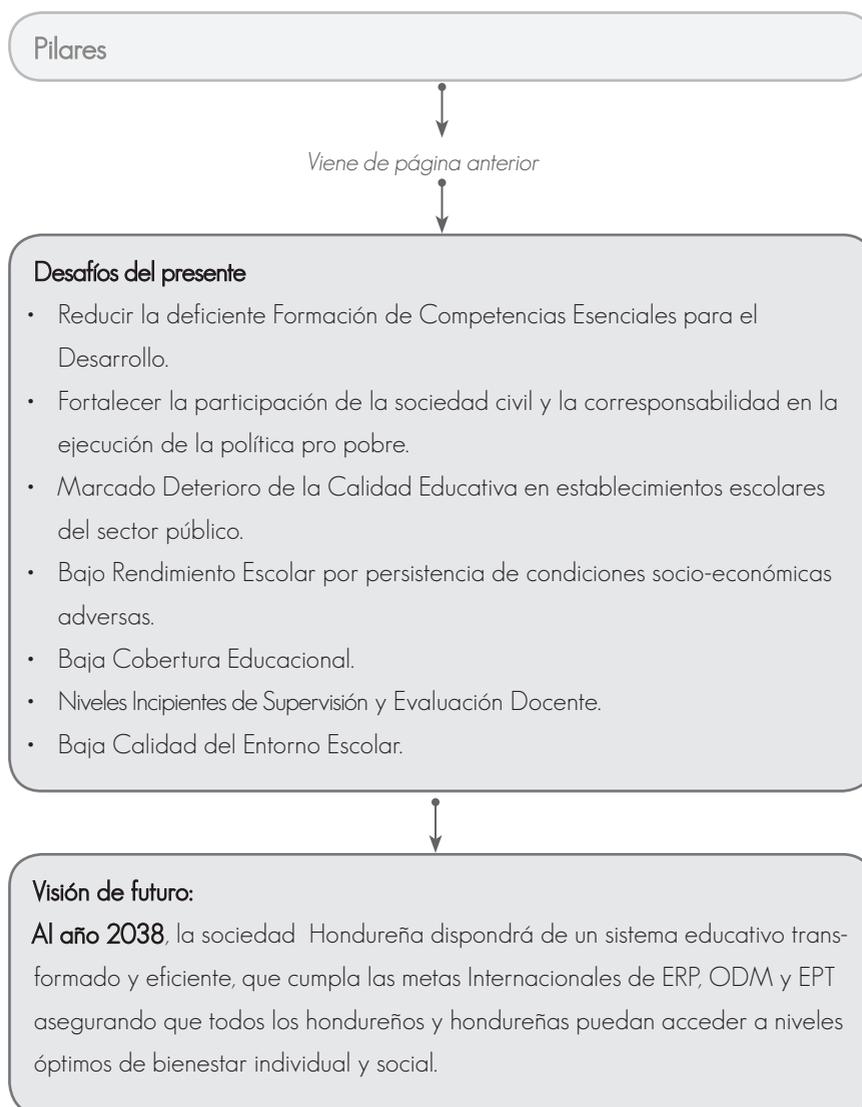
- Meta 1: Erradicar la Pobreza Extrema.
- Meta 2: Reducir a menos del 10% el porcentaje de Hogares en situación de pobreza.
- Meta 3: Elevar la escolaridad promedio a 9 años.

Pilares

- Desarrollo Sostenible de la Población.
- Democracia, Ciudadanía y Gobernabilidad.
- Reducción de la Pobreza, Generación de Activos e Igualdad de Oportunidades.
- Educación como principal medio de emancipación social.
- Salud como fundamento para la mejora de las condiciones de vida.
- La subsidiaridad como política de Estado.
- Seguridad como requisito del desarrollo.
- Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Ambiente.
- Infraestructura Productiva.
- Estabilidad Macroeconómica.
- Competitividad, Imagen País y Sectores Productivos.

Desafíos del presente

Continúa en página siguiente



MODELO ANALÍTICO DE MEDIANO PLAZO PLAN ESTRATÉGICO EDUCATIVO: GOVERNABILIDAD PARA EL APRENDIZAJE (2010-2014)

Políticas de Estado Visión de Largo Plazo: Decreto de Ley Visión de País y Plan de Nación

Visión de país: 2010-2038

Plan de Nación: 2010-2022



7 Problemas Estructurales: de dónde partimos:

1. Deficiencias persistentes en la formación de competencias educacionales para el desarrollo (docentes y estudiantes).
2. Marcado deterioro de la calidad educativa en la escuela.
3. Bajo rendimiento escolar por condiciones socio-económicas.
4. Baja Cobertura de servicios educacionales en educación pre-escolar y media.
5. Niveles incipientes de supervisión y evaluación docente.
6. Baja calidad del entorno escolar.
7. Ausencia de Políticas Públicas educacionales capaces de garantizar la formación integral en ciudadanía.



Macroestratégica: La Educación como medio de emancipación social

- Reducir la deficiente Formación de Competencias Esenciales para el Desarrollo.
- Fortalecer la participación de la sociedad civil y la corresponsabilidad en la ejecución de la política pro pobre.
- Implementar mecanismos de supervisión y control de la calidad efectivos.
- Ampliar la base de cobertura y acceso.
- Mejorar los entornos (externos) ambientes (internos) escolares.



Nuevas políticas:



Continúa en página siguiente

Macroestratégica: La Educación como medio de emancipación social

Viene de página anterior

Nuevas políticas

- I. *Participación*: Participación social en procesos de toma de decisiones asociados con la gestión, transparencia, y acceso a la información educativa propiciada.
- II. *Acceso*: Equidad en el acceso a los servicios educativos para todos y todas ofrecido en igualdad de oportunidades.
- III. *Eficiencia*: Mayores niveles de eficiencia escolar en términos del aprovechamiento de los recursos destinados al proceso educativo.
- IV. *Calidad*: Ofrecer servicios educativos de calidad para todos y todas, con resultados que generen altos resultados escolares.
- V. *Gestión*: Implementar un sistema gerencial de educación nacional, en función de la calidad, equidad y eficiencia de los servicios educativos.

Indicadores de gestión y Programas principales al 2014::

- Tasa neta de cobertura al 50%.
- Tasa de cobertura en Preescolar al 50%.
- Tasa de cobertura en Básica al 100%.
- Tasa de cobertura en 3^{er} Ciclo al 50%.
- Tasa de cobertura en media al 40%.
- Tasa de analfabetismo.
(15 a 55 años) al 10%.
- Escolaridad promedio 9 grados.
- Repitencia -3% en todos los niveles.
- Deserción -3% en todos los niveles.
- Aplicación de prueba censal a nuevos maestros anual, y en servicio cada año
alterno.
- Programa de modalidades flexibles y alternativas para 3^{er} Ciclo
y Bachillerato.
- Programa de Asesoría y supervisión pedagógica.
- Piloto de inglés.
- Piloto "Una PC por niño".
- Informes semestrales de avances de políticas públicas.

MAPA ANALÍTICO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE EDUCACIÓN 2012-2016 (CASO GUATEMALA)

Diagnóstico

- 35% de los egresados de sexto primaria alcanzan las competencias esperadas en lectura y 53% en matemática.
- La tasa de graduandos 2008 indica que el 88.9% de los estudiantes se encontraron por debajo del criterio de logro en lectura y el 96.5% por debajo del criterio de logro en matemática.
- Presupuesto 2011 de Q9,323,167,893, con déficit de Q.1,264.93 millones.
- Baja ejecución presupuestaria por debilidades de eficiencia, infraestructura y equipo.



Visión estratégica del MINEDUC

Queremos que todos los niños, niñas y jóvenes tengan educación de Calidad con pertinencia cultural.



Enfoque de Políticas

Las políticas educativas buscan un Sistema de Calidad con viabilidad política, técnica y financiera estas son: 1. Calidad, 2. Cobertura, 3. Equidad, 4. Educación bilingüe, multicultural e intercultural, 5. Gestión escolar fortalecida y descentralizada, 6. Docentes eficientes, 7. Aumento de la inversión educativa.



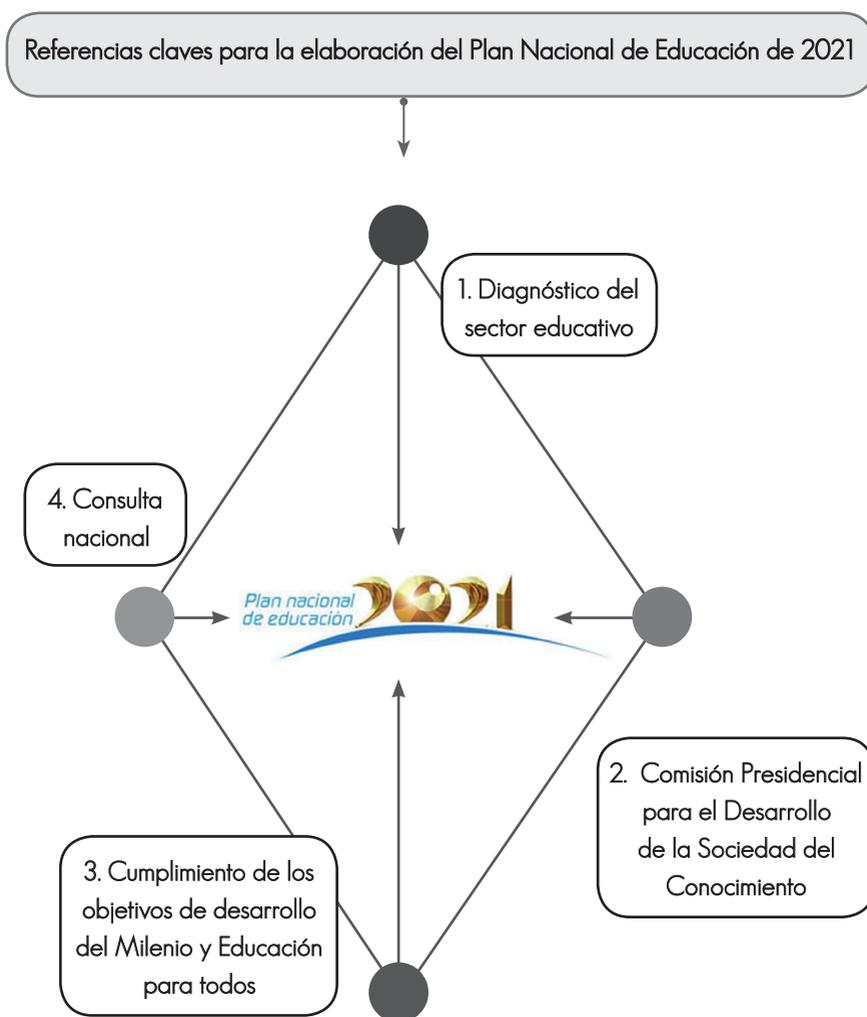
Indicadores de Progreso del Plan 2012 - 2016

- Cobertura neta de Pre-básica: 45%.
- Cobertura Básica en 1º y 2º Ciclo: 100%.
- Cobertura en Básica 3º Ciclo: 45%.
- Tasa de escolaridad promedio: 6º grado.
- Rendimiento Promedio en Español y Matemática en Básica y Media: 60%.
- Tasa de analfabetismo (15 a 24 años): 10%.
- Repitencia: -3% en todos los niveles.
- Deserción: -3% en todos los niveles.
- 100% de cumplimiento del calendario escolar (200 días) en establecimientos educativos públicos.
- Marco legal y piloto para la profesionalización universitaria de docentes (incluyendo enfoque EIB).

Estrategias

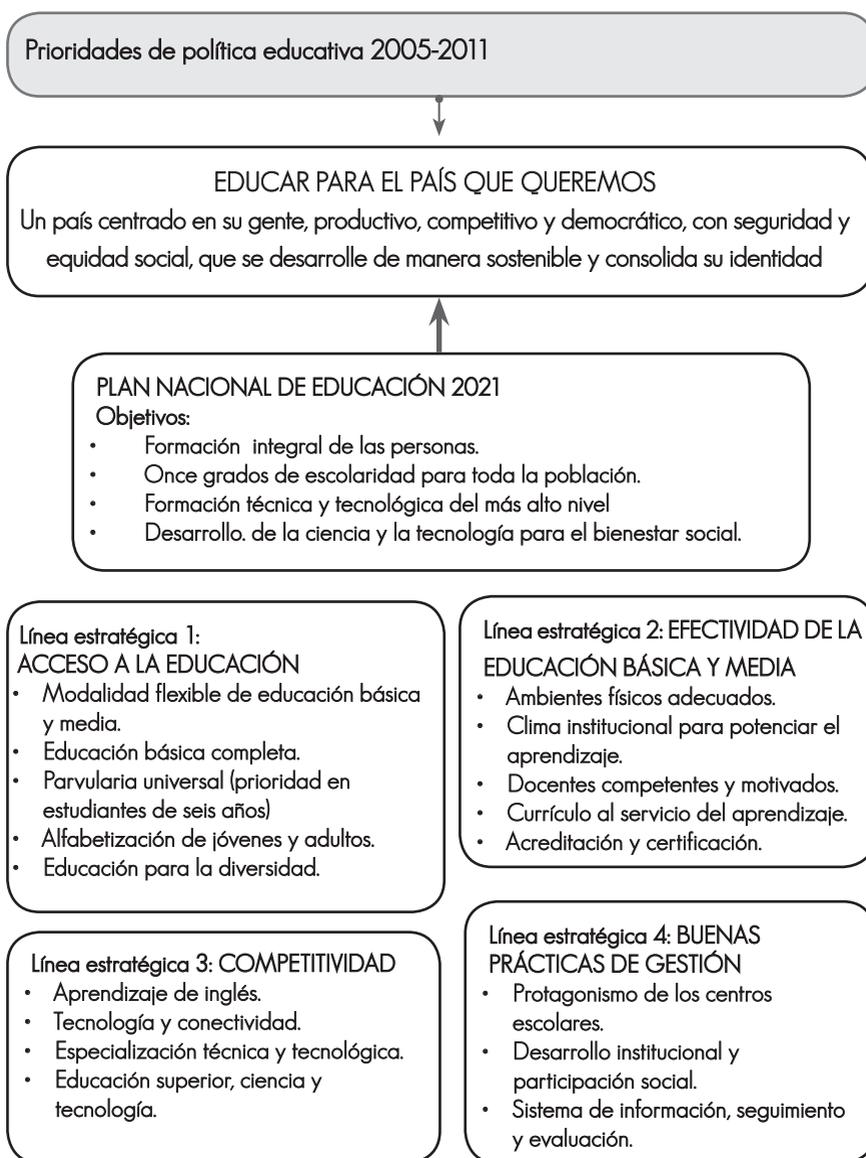
1. Mejorar la gestión del aula empoderando a las comunidades
 - Apoyar a los directores de escuela.
 - Motivar y fortalecer la participación de padres de familia.
 - Contar con una administración descentralizada de programas de apoyo.
 - Implementar el sistema nacional de atención a la infraestructura escolar
2. Fortalecer las capacidades de los maestros
 - Renovar la formación inicial de docentes.
 - Garantizar la profesionalización y actualización del docente en servicio.
 - Acompañar a los maestros y profesores en la implementación del Curriculum Nacional Base.
3. Responder a las necesidades de cobertura y calidad
 - Ampliar cobertura de preprimaria especialmente preprimaria bilingüe y nivel medio.
 - Implementar el CNB.
 - Concentrar esfuerzos en los primeros grados de primaria especialmente rural.
 - Convertir la lectoescritura en una prioridad nacional.
 - Implementar la educación bilingüe intercultural como un modelo integral.
 - Atender a estudiantes con capacidades diferentes.
 - Incorporar el uso de las tecnologías de información y comunicación en el aula.
 - Fortalecer el enfoque de destrezas para el trabajo para la educación de jóvenes, iniciando en el ciclo básico.
 - Fortalecer el desarrollo de destrezas en áreas específicas: arte y deporte.
 - Desarrollar competencias básicas para la vida.
4. Rendición de cuentas
 - Ejecutar el presupuesto con transparencia, probidad, racionalidad y calidad
 - Evaluar y monitorear las actividades para una mejora continua en los resultados
 - Involucrar a la comunidad educativa en la rendición de cuentas.
 - Asegurar la participación de la comunidad educativa en la verificación de los compromisos de la escuela a través de la auditoría social.

MODELO PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN 2021: METAS Y POLÍTICAS PARA CONSTRUIR EL PAIS QUE QUEREMOS¹¹⁵



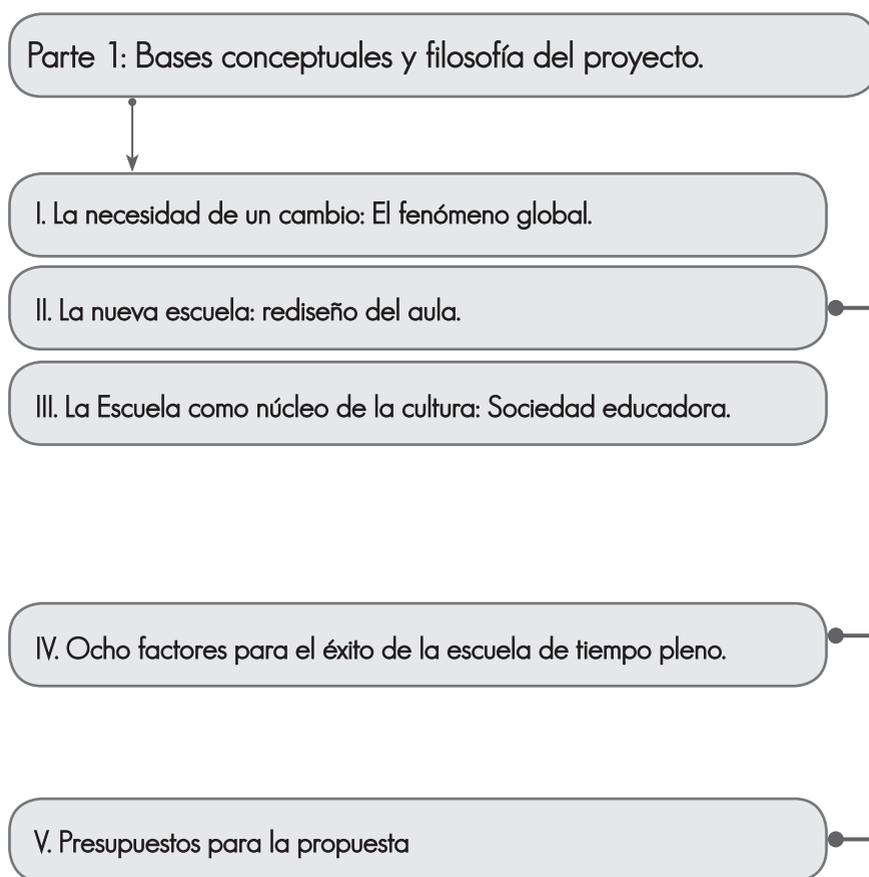
Fuente: MINED; Plan Nacional de Educación 2021; San Salvador (2009).

115 Cfr. MINED; Plan Nacional de Educación 2021; San Salvador (2009), págs. 8, 18.



Fuente: MINED; Plan Nacional de Educación 2021; San Salvador (2009).

ANÁLISIS PROGRAMA SOCIAL EDUCATIVO 2009 - 2014
“VAMOS A LA ESCUELA” (CASO EL SALVADOR)



Materias por disciplinas:

Maestro por el grupo docente;
Contexto de vida del alumno;
Escuela de la investigación;
Escuela a tiempo pleno (25 h x 40, nuevas exigencias, reorganización).

Rediseño del aula:

Lección del catedrático por biblioteca de trabajo;
Pedagogía del manual por pedagogía alternativa;
Aula integrada.

1. Red alumno-maestro-familia-comunidad;	5. Los proyectos;
2. Buenas prácticas educativas y formativas;	6. La operatividad;
3. Laboratorios de informática;	7. La actividad motora;
4. Uso de los espacios;	8. Biblioteca de trabajo

Controles efectivos y eficaces:

Regulaciones serias y fuertes a los medios de comunicación social.
Control en la formación magisterial (Normales).
Capacitación al magisterio.

Filosofía educativa:

Formación en el sentido nacional (historia y cultura)
Formación humanística
Formación científica
Equilibrio formativo e informativo
Educación un fin en sí mismo
Planos estructurales (cultural y educativo)
Plano de la participación, de lo político y económico
Filosofía de la educación: la persona
Imperativo categórico: la cultura base del desarrollo, la familia y la comunidad base de la organización Social y la política y la economía medios.

Viene de página anterior

Parte 2: El Modelo propuesto

I. Contexto del cambio

II. La educación como un Derecho: La Constitución

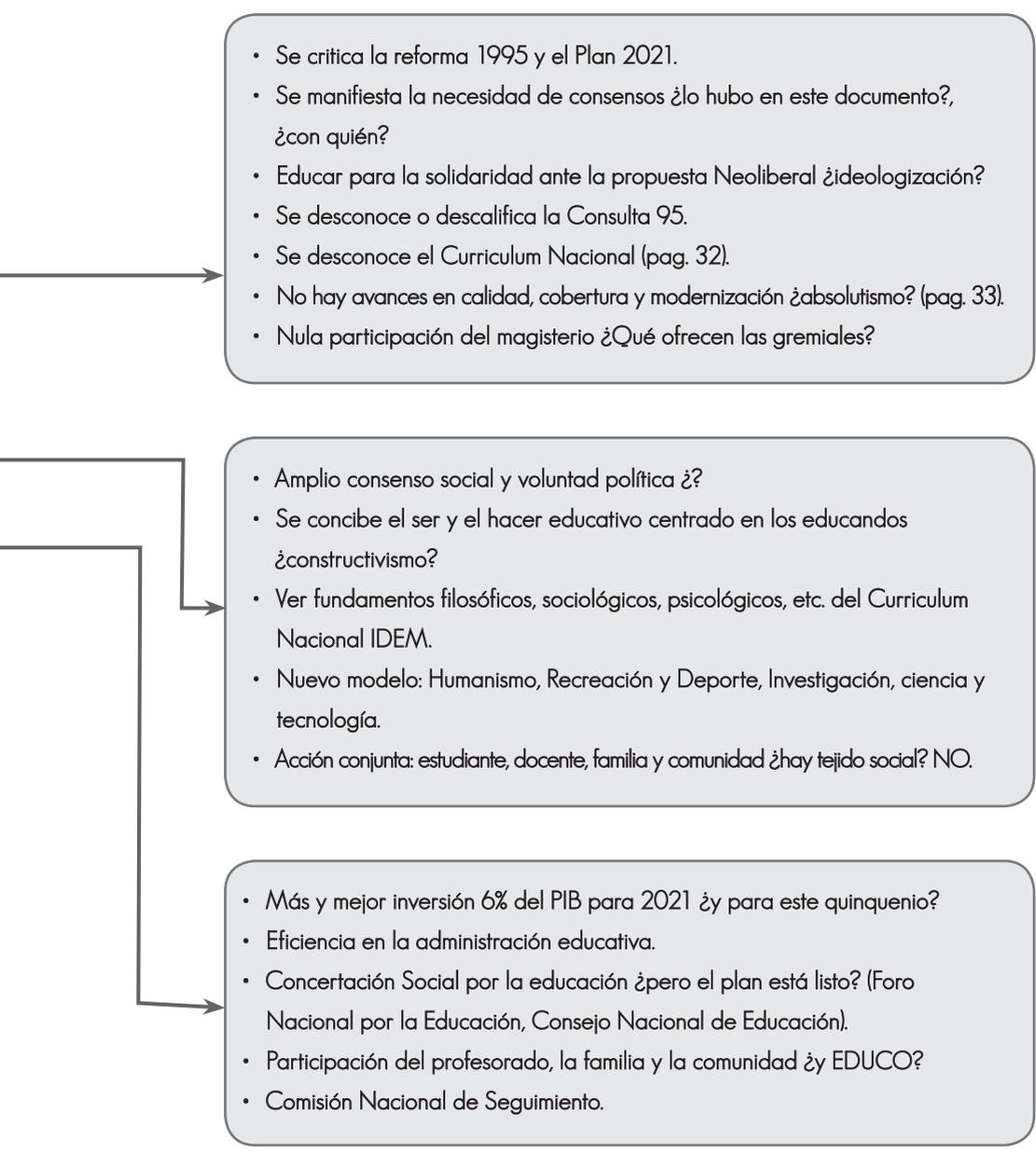
III. El modelo educativo

IV. Fuerzas impulsoras

V. Líneas Estratégicas

Factores críticos:

- Diseño curricular.
- Directivos y docentes comprometidos.
- Centros educativos adecuados.
- Familias con un nivel social y cultural.
- E1.- Equidad y acceso.
- E2.- Curriculum pertinente y aprendizaje significativo.
- E3.- Dignificación y Desarrollo profesional docente.
- E4.- Fortalecimiento de gestión educativa.
- E5.- Formación permanente para jóvenes y adultos.
- E6.- OLPC XO.
- E7.- Fortalecimiento de la Educación Superior.
- Programas insignia: alimentación, Ed. Inicial, Ed. Inclusiva, dignificación del magisterio, alfabetización, infraestructura, uniformes y útiles.

- 
- Se critica la reforma 1995 y el Plan 2021.
 - Se manifiesta la necesidad de consensos ¿lo hubo en este documento?, ¿con quién?
 - Educar para la solidaridad ante la propuesta Neoliberal ¿ideologización?
 - Se desconoce o descalifica la Consulta 95.
 - Se desconoce el Curriculum Nacional (pag. 32).
 - No hay avances en calidad, cobertura y modernización ¿absolutismo? (pag. 33).
 - Nula participación del magisterio ¿Qué ofrecen las gremiales?

- Amplio consenso social y voluntad política ¿?
- Se concibe el ser y el hacer educativo centrado en los educandos ¿constructivismo?
- Ver fundamentos filosóficos, sociológicos, psicológicos, etc. del Curriculum Nacional IDEM.
- Nuevo modelo: Humanismo, Recreación y Deporte, Investigación, ciencia y tecnología.
- Acción conjunta: estudiante, docente, familia y comunidad ¿hay tejido social? NO.

- Más y mejor inversión 6% del PIB para 2021 ¿y para este quinquenio?
- Eficiencia en la administración educativa.
- Concertación Social por la educación ¿pero el plan está listo? (Foro Nacional por la Educación, Consejo Nacional de Educación).
- Participación del profesorado, la familia y la comunidad ¿y EDUCO?
- Comisión Nacional de Seguimiento.

Sobre esta base, presentamos algunos modelos analíticos de los planes estratégicos de país —como propuesta y como crítica— sobre los cuales se permite ver un panorama holístico.

Análisis, comentarios y propuestas

Siendo honestos y realistas: Es un plan técnicamente confuso, ambicioso, no consensuado y mucho menos presupuestado; el documento fue elaborado por profesionales que desconocen el diseño y la ejecución de políticas públicas, su alcance técnico implicaría duplicar o triplicar el presupuesto, esto en un contexto de crisis económica y de pobre recaudación fiscal. El plan tiene algunos programas con metas y compromisos y otros sin datos; por ejemplo, al tratar el tema de presupuesto el compromiso establecido es 6% del PIB para el año 2021; pero no menciona datos para el quinquenio; asimismo, trata el tema de dignificación del magisterio como una apuesta para el 2014; y el tema de las computadoras OLPX XO es un copy paste de otro documento por el nivel exhaustivo de detalles de programación y ejecución.

El documento posee contradicciones estructurales, como por ejemplo la necesidad y la importancia del consenso social versus la práctica en el diseño del mismo documento, que fue elaborado en secreto, sin discusión y análisis; de igual modo al parecer hay ya nombrada una Comisión o Consejo Nacional, pero es un misterio. El documento hace críticas sin evidencias ni citas; si bien hay muchas limitaciones técnicas, en la actualidad es muy absolutista mencionar que no hay avances en cobertura, calidad y modernización; al comparar la evolución de 1995 a la fecha, hay cambios en todos los niveles, particularmente la cobertura en educación básica, los cambios en el nivel superior, etc.

Hace falta un cambio, pero un cambio realista, con sentido y discusión, incorporando estudios internacionales y en diálogo con los economistas; el documento no cita ninguno de los estudios más relevantes de la región y/o Latinoamérica en materia educativa (UNICEF, UNESCO, PREAL, BIRF, BID, McKinsey, etc.).

No hay evidencia de tan solo una propuesta de programas o proyectos diseñados o pensados en función de las dos variables más importantes en materia económico-educativa: Tasa de Retorno y Costo Beneficio. El documento pasa por alto o ignora las condiciones del tejido social salvadoreño pautado por: la migración, la violencia y un bajo nivel sociocultural y formativo de docentes y directores; y de manera idílica y romántica propone a estos actores como eje de las políticas, sin considerar al menos una plataforma formativa de mediano y largo plazos, a sabiendas de que ni siquiera tenemos un mecanismo básico, objetivo y confiable para medir y evaluar positivamente la eficacia docente.

En la redacción hay elementos ideologizados que pueden mejorarse, hay afirmaciones bruscas en tornos a controles y vigilancias y muchas imprecisiones o incertidumbres, producto de la falta de discusión técnica. Se recomienda al menos leer e incorporar dos documentos sustantivos para comprender reformas y cambios educativos en la época contemporánea: **“Cuba’s Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in School”** de Martin Carnoy (2008) y **“Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos”**, Michael Barber y Mona Mourshed (McKinsey & Co. 2008).

Para diseñar un plan educativo coherente lo primero que se necesita es un **alto nivel de consenso** para establecer **Políticas de Estado** —de largo plazo— que trasciendan las limitaciones temporales de un Gobierno —corto plazo—; es decir políticas que sean respe-

tadas por los próximos Gobiernos de turno, y que no tengamos la necesidad cada cinco años de reestructurar el equipaje técnico y financiero para la educación.

Estas metas estratégicas de largo plazo se deberán sustentar en programas costo-eficientes con una considerable cuota de creatividad y validación técnico-financiera para su adecuada tasa de retorno. Habrá que trabajar con indicadores que integren especificación, cantidad y tiempo que dependan de la visión y la misión formuladas por los líderes educativos previa consulta y análisis.

Sea por programas, proyectos o niveles habrá que “focalizar” y sobre todo “integrar proactivamente” a la mayor cantidad de actores educativos, sociales, políticos, culturales, económicos y empresariales, para buscar la corresponsabilidad y la gobernabilidad educativa, ya que la demanda socioeducativa desborda la oferta estatal, y la educación no es sólo un problema del MINED sino de la sociedad entera. Pero antes debemos decidir hacia dónde va el país; como dice Manuel Castells, para no naufragar en las encrespadas aguas globales necesitamos de la brújula de la educación y del ancla, que son nuestra cultura y nuestra identidad, pero debemos agregar que necesitamos un rumbo: hacia dónde navegamos...

Temas críticos a tratar (solo 3): 1. Nivel de Escolaridad del país (sistema educativo + alfabetización + tejido social); 2. Modelo de país sustentado en la Ciencia y la Tecnología (Educación Superior); 3. Eficiencia docente (calidad, nuevo modelo de desarrollo profesional, reforma legal, hacer carrera, evaluación, etc.)

Nota Técnica: Artículo de Políticas minimalistas

Después de 27 meses de espera se publicó la versión oficial y formal del Plan social Educativo “Vamos a la Escuela” 2009-2014; el docu-

mento no contiene datos editoriales formales, y publica una versión bastante depurada de lo que fueron los primeros borradores programáticos. En términos generales podemos describir el documento así: Buenas ideas y fundamentación, planteamientos técnicos muy etéreos, ausencia de indicadores o metas consecuentes en el tiempo, y no posee datos financieros que sostengan los programas; en síntesis, un documento muy filosófico, romantico e idealista.

Producto de esta concepción se observa en la ejecución un modelo minimalista, y no nos referimos conceptualmente a lo “esencial” sino al limitado alcance de las políticas; por ejemplo, el pilotaje de escuelas inclusivas de tiempo pleno se reduce a 22 centros educativos (en el mejor de los casos a 40 o a 60), cuando en la realidad hay casi 6000 centros educativos; si magnificamos o proyectamos el costo de la escuela inclusiva de tiempo pleno al sistema, no alcanzaría ni el presupuesto de la Nación, y no se puede hacer políticas públicas sobre la base de los cooperantes. Este modelo tiene serias implicaciones en la inversión para infraestructura, y supone cambios importantes a nivel curricular, pedagógico, didáctico, recursos humanos, etc.; lo que implica un desmontaje del modelo obsoleto y fractal actual, construido para avanzar en cobertura; pero ¿cómo se financia si seguimos invirtiendo 3% del PIB?; de igual modo, si pensamos en stakeholders de apoyo como el concepto “doposcuola” en un escenario con un tejido social tan debilitado e instituciones tan frágiles, ¿qué podemos esperar? Igual sucede con el programa ENSANCHE –de brecha digital escolar-, el cual programa como meta 13,000 computadoras para una población de casi un millón y medio de estudiantes; en la versión borrador la meta era más ambiciosa (similar a Ceibal, y rondaba las 800,000 computadoras); pero resulta que ahora nos vamos al extremo de alcanzar a menos del 1% de la población escolar; también el programa Cerrando la Brecha del Conocimiento (CBC) plantea la entrega de 11,858 laptops (no queda claro si son parte de las 13,000 o si es otra entrega).

Otras políticas o programas del Plan son sumamente generalistas, algunas con datos parciales, otros con metas, otros sin metas; inclusive, algunos con metas a partir del 2014: Dignificación del Magisterio, Sigamos estudiando, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Profesional, Mejoramiento de Ambientes Escolares y Recursos Educativos, Recreación deporte y cultura, Currículum pertinente, Educación inclusiva, Cerrando la brecha del conocimiento, Hacia la CYMA, Seamos productivos, Sigamos estudiando, Educación Técnica Profesional, Estudiantes con desempeño sobresaliente y Creando conocimiento.

El único programa con alcance “censal” es el de Paquetes Escolares, con el cual bien podríamos discutir sobre la eficiencia, costo-beneficio y tasa de retorno; es muy bien valorado por la ciudadanía, pero no está focalizado, y en políticas educativas no se trata de quedar bien, sino de invertir bien.

Esta gestión de Gobierno hereda la limitante financiera de las gestiones anteriores; mientras la media latinoamericana de inversión educativa oscila en el 5% del PIB, en El Salvador no superamos el 3%, con el agravante de diseñar una estrategia difusa e irreal, creando espejismos educativos. Ni ayer ni hoy se plantea solucionar los problemas educativos del sistema: la baja nota de la PAES, la deserción en tercer ciclo, las verdaderas dignificación, actualización y evaluación docentes. Es más, desde 2000 a la fecha, según un estudio en proceso, del economista Mauricio González Orellana, la Tasa Interna de Retorno de inversión en educación viene bajando, y camina de la mano con la desaceleración económica del país. Con el sistema educativo de un país hay que hacer ciencia y no política...

Políticas públicas educativas: ensayos para el debate

Capítulo XVIII

Resiliencia: hacer educación en entornos desfavorecidos *(Cuatro perspectivas de estudios etnográficos)*

El concepto de “resiliencia” define la capacidad que tienen las personas para desarrollarse psicológicamente con normalidad, a pesar de vivir en contextos de riesgo, desfavorecidos, en entornos de pobreza, en familias multiproblemáticas o en situaciones de estrés prolongado por violencia. Su aplicación o vivencia se refiere tanto a los individuos en particular como a los grupos familiares o escolares que son capaces de minimizar y sobreponerse a los efectos nocivos de las adversidades y en estos contextos de deterioro sociocultural (Uriarte, J, 2006). Se trata de un constructo psíquico y emocional para superar los obstáculos, de una actitud frente a lo adverso...

La resiliencia representa una novedosa perspectiva sobre el desarrollo humano, contraria al determinismo genético y al determinismo social. No es una característica con la que nacen o que adquieren ciertos niños, sino un conjunto de procesos sociales e intrapsíquicos inducidos que posibilitan tener una vida “sana” en un medio insano (Rutter, 1990).

Los sistemas educativos y los programas de educación regulares son general y limitadamente compensatorios se fundamentan en las po-

sibilidades que tiene la escuela para reducir las desigualdades originarias de los niños procedentes de entornos socioculturalmente desfavorecidos a través de estrategias curriculares; en Latinoamérica, se forma al docente para asuntos didácticos y pedagógicos, pero la mayoría de escuelas son problemáticas.

El enfoque educativo de la resiliencia aborda de manera diferente la perspectiva del riesgo, porque parte de la existencia de un conjunto de condiciones posibles y optimistas entre el educador y educando, mediante el cual, a pesar de las condiciones complejas se pueden obtener resultados positivos; esto supone un enfoque de trabajo más personalizado y cercano entre docentes y estudiantes, y sobre todo el reconocimiento que cada alumno es único y valioso; se trata de creer en ellos...

Algunas de las cualidades más importantes que facilitan la resiliencia han sido descritas como: *a)* visión de futuro; *b)* empoderamiento; *c)* autoestima consistente; *d)* convivencia positiva, asertividad, altruismo; *e)* pensamiento flexible y creativo; *f)* autocontrol emocional, independencia; *g)* confianza en sí mismo, sentimiento de autoeficacia y autovalía, optimismo; *h)* locus de control interno, iniciativa; *i)* sentido del humor; y *j)* moralidad.

Como afirma J. Uriarte: Ningún alumno elige fracasar en la escuela. Si la sociedad, los padres y profesores exigen éxito y el niño fracasa, la experiencia escolar se convierte en fuente de sufrimiento, y hay que revisar con urgencia qué ha fallado en el aula y fuera de ella. En la escuela no sólo se educa a nivel curricular, también hay que trabajar la maduración socioemocional, habilidades sociales y en la formación para la ciudadanía; no obstante, en la mayoría de escuelas públicas de zonas desfavorecidas la calidad de enseñanza es inferior y los profesores —con justa razón— se quejan que no pueden desarrollar correctamente los programas, al tiempo que se les critica

por mantener unos estándares en pruebas nacionales muy bajos; en efecto, hay que crear condiciones especiales para ayudar a estos niños en estas escuelas.

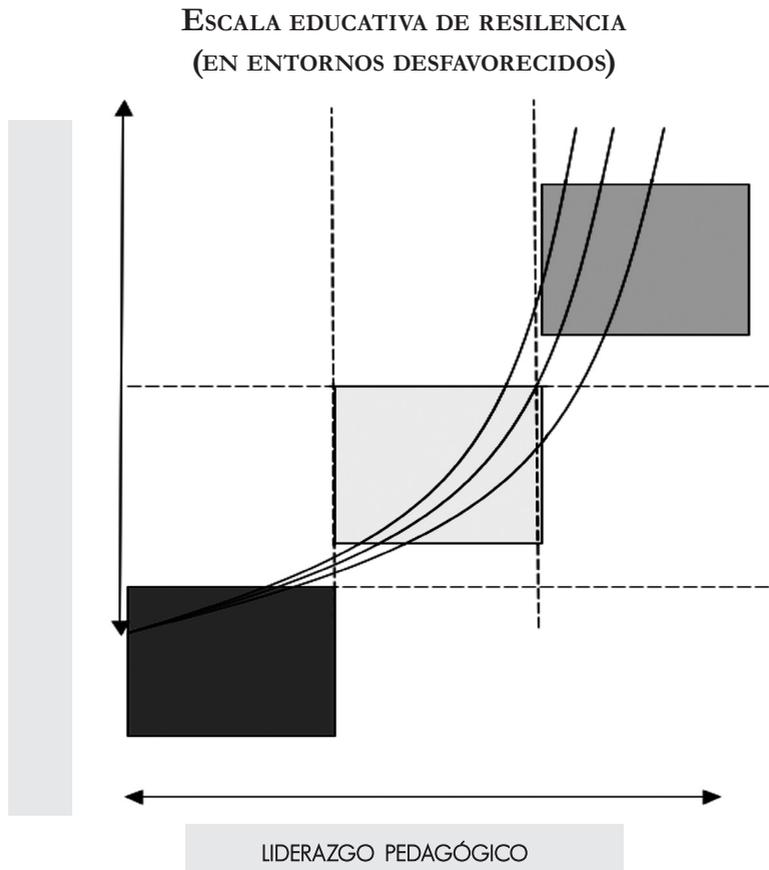
Paco López Jiménez en su artículo “Construir la resiliencia en la práctica educativa” al abordar las actitudes del educador anota una peculiar anécdota: “Se buscan hombres para un viaje peligroso. Sueldo bajo. Frío extremo. Largos meses de absoluta oscuridad. Peligro constante. No es seguro volver con vida. Honor y reconocimiento en caso de éxito», escribió Ernest Shackleton en 1914, en un anuncio de prensa para reclutar voluntarios para una expedición a la Antártica. Quizás Shackleton no sería considerado hoy un genio del marketing, pero, en su anuncio, apeló magistralmente a la motivación interna conectada con la motivación social. Ambas son, probablemente, las fuentes de motivación más potentes para guiar el comportamiento humano” (...) particularmente el de docentes en entornos desfavorecidos; necesitamos maestros excepcionales y no más de los mismo...

En un grupo de escuelas urbano-marginales de El Salvador encontramos un escenario pautado por: a) la apatía de directores y docentes; b) un ambiente desordenado y sucio; c) un proyecto educativo sin rumbo; d) las limitadas metas se centran en lo académico; e) no se cumple el calendario escolar; f) ausencia de espacios o programas extracurriculares; y g) un paisaje sin oportunidades que facilitan la deserción y el crecimiento de las pandillas. ¿Por dónde comenzar?

Necesitamos un nuevo proyecto escolar, sin ataduras en materia burocrática, legal o gremial; con un equipo docente selecto, dispuesto al reto de Shackleton; es decir, gente que quiera compartir con esperanza y optimismo la experiencia de la vida, diseñando un nuevo proyecto pedagógico basado en los sueños y proyecciones de estos niños que sin lugar a dudas buscan algo mejor.

Escalas de resiliencia: marco hipotético

El problema de la resiliencia se puede abordar desde diversos puntos de vista, y serán los estudios de campo los que determinen el siguiente marco hipotético sustentado en 4 variables: Educación, Religión, Sociedad y Economía; a continuación los modelos analíticos de trabajo:



Escales de liderazgo pedagógico:

NIVEL BÁSICO:

- a. Conoce los casos problemáticos de sus alumnos.
- b. Intenta reunirse con padres y madres.
- c. Esporádicamente se reúne y conversa con sus estudiantes.
- d. Su tasa de fracaso supera el 50%.
- e. Sus clases son académicas.

NIVEL INTERMEDIO:

- a. Conoce los casos problemáticos de sus alumnos, y toma nota de los casos.
- b. Logra reunirse una o dos veces con padres y madres.
- c. Se reúne y conversa con sus estudiantes;
- d. Su tasa de fracaso oscila entre el 20 y 40%.
- e. De vez en cuando incorpora aspectos de la vida en sus clases.

NIVEL ALTO:

- a. Asume el rol de mentor de los estudiantes con mayores problemas en logros.
- b. Posee un expediente de cada alumno.
- c. Se reúne con padres y madres en preceptoría.
- d. Visita a sus estudiantes en sus casas.
- d. Su tasa de fracaso es menor al 10%.
- e. Sus clases son muy estimulantes.

Escales de participación comunitaria:

NIVEL BÁSICO:

- a. No llegan padres, madres o representantes a citas y reuniones con docentes.
- b. No hay valorización de la educación.
- c. Representantes no conocen actividades educativas de sus representados.

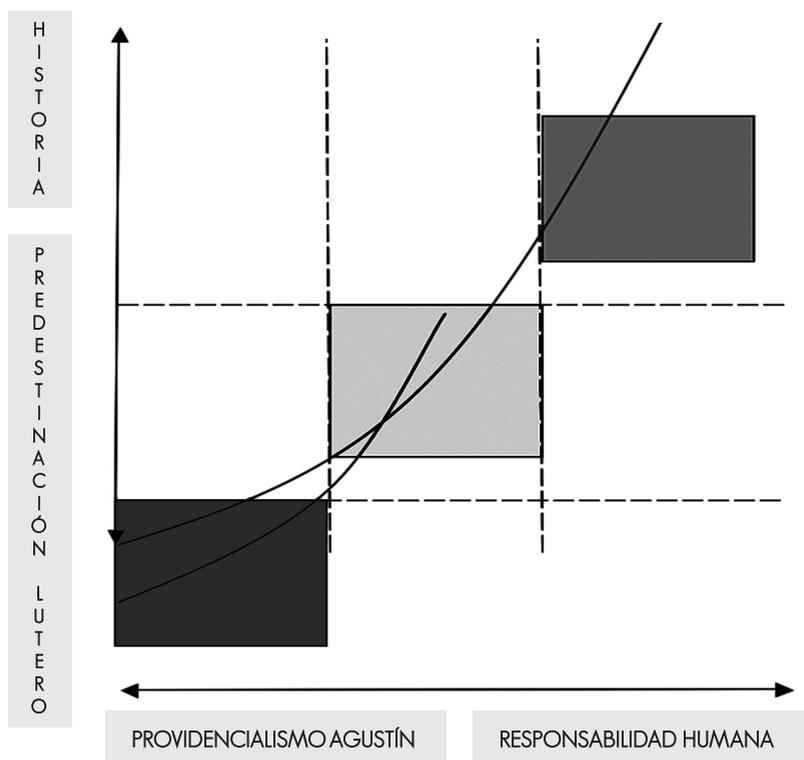
NIVEL INTERMEDIO:

- a. Un representante de la familia (padre, madre o pariente) llegan a citas y reuniones con docentes.
- b. Hay una cierta valorización de la educación.
- c. Representantes tienen un conocimiento vago de las actividades educativas de sus representados.

NIVEL ALTO:

- a. Los padres y madres siempre llegan a citas y reuniones con docentes.
- b. Valorizan altamente la educación.
- c. Representantes están pendientes de las notas, tareas y actividades.

ESCALA DE RELIGIÓN Y RESILIENCIA (EN ENTORNOS DESFAVORECIDOS)



Escala Predestinación:

NIVEL BÁSICO:

- a. Dios ha definido quién está salvado y quién está condenado.
- b. Solo hay que buscar los signos salvíficos intra y extra eclesiales.

NIVEL INTERMEDIO:

- a. El trabajo cotidiano en función de los signos extra eclesiales: prosperidad económica y salud.

NIVEL ALTO:

- a. La justicia es responsabilidad humana.

Escala Providencia:

NIVEL BÁSICO:

- a. La omnisciencia divina define la historia.
- b. La civilización de la pobreza y el reino de Dios: la justicia es divina.

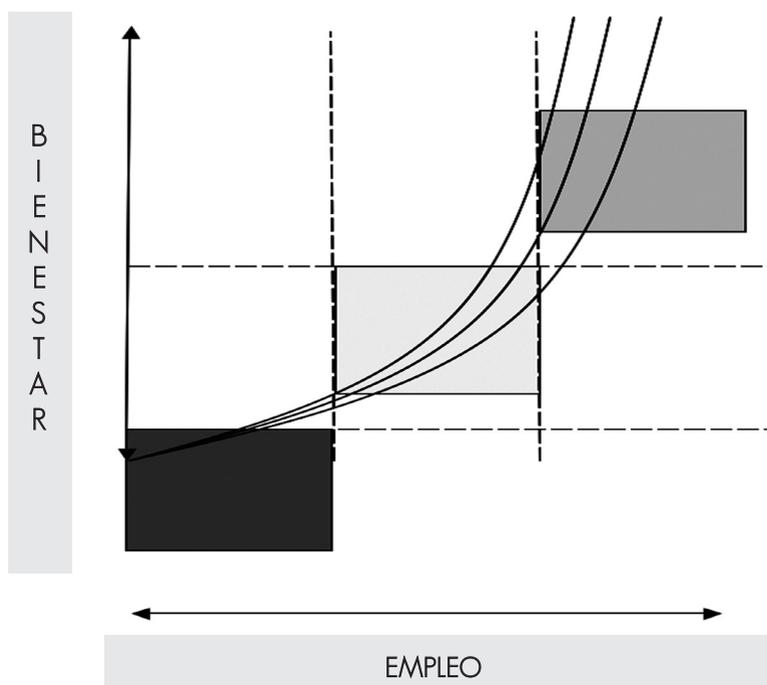
NIVEL INTERMEDIO:

- a. Los pobres existen para que los ricos hagan caridad.

NIVEL ALTO:

- a. La lucha por la justicia.

ESCALA ECONÓMICA DE RESILIENCIA (EN ENTORNOS DESFAVORECIDOS)



Escala de BIENESTAR:

NIVEL BÁSICO:

- a. Limitado acceso a la salud y educación en la red pública.
- b. Sin profilaxis e indicadores de desnutrición y morbilidad recurrente.
- c. Sin acceso a servicios de luz, agua y comunicaciones.

NIVEL INTERMEDIO:

- a. Acceso a la red pública de salud y educación.
- b. Canasta básica cubierta.
- c. Acceso a algunos servicios (luz, agua y/o comunicaciones).

NIVEL ALTO:

- a. Acceso a servicios educativos y de salud de buena calidad.
- b. Capacidad de ahorro.
- c. Acceso a servicios de luz, agua y comunicaciones.

Escala de EMPLEO:

NIVEL BÁSICO:

- a. Desempleo.
- b. Ventas informales.

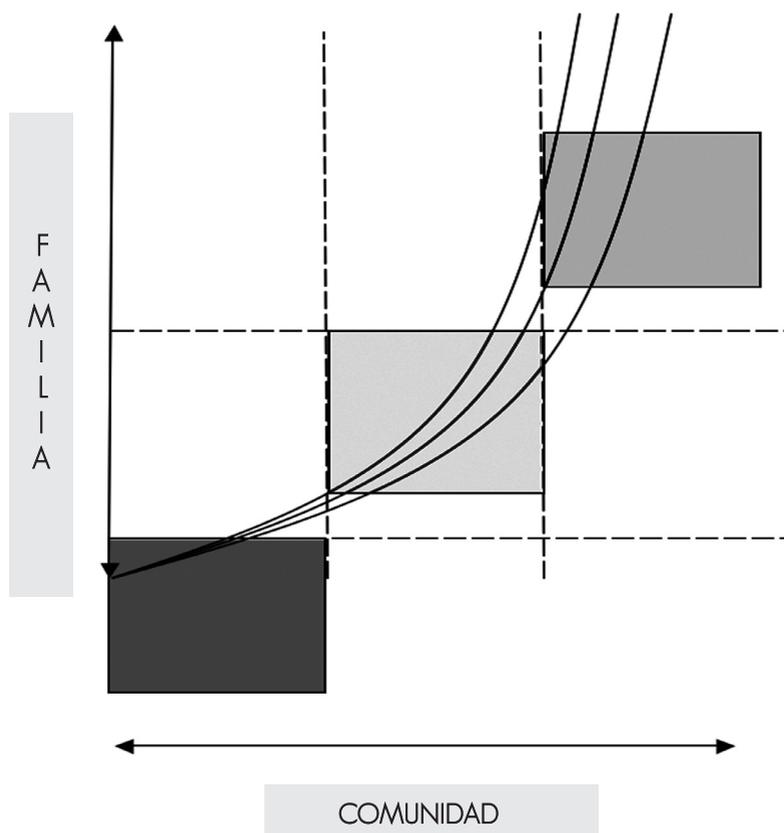
NIVEL INTERMEDIO:

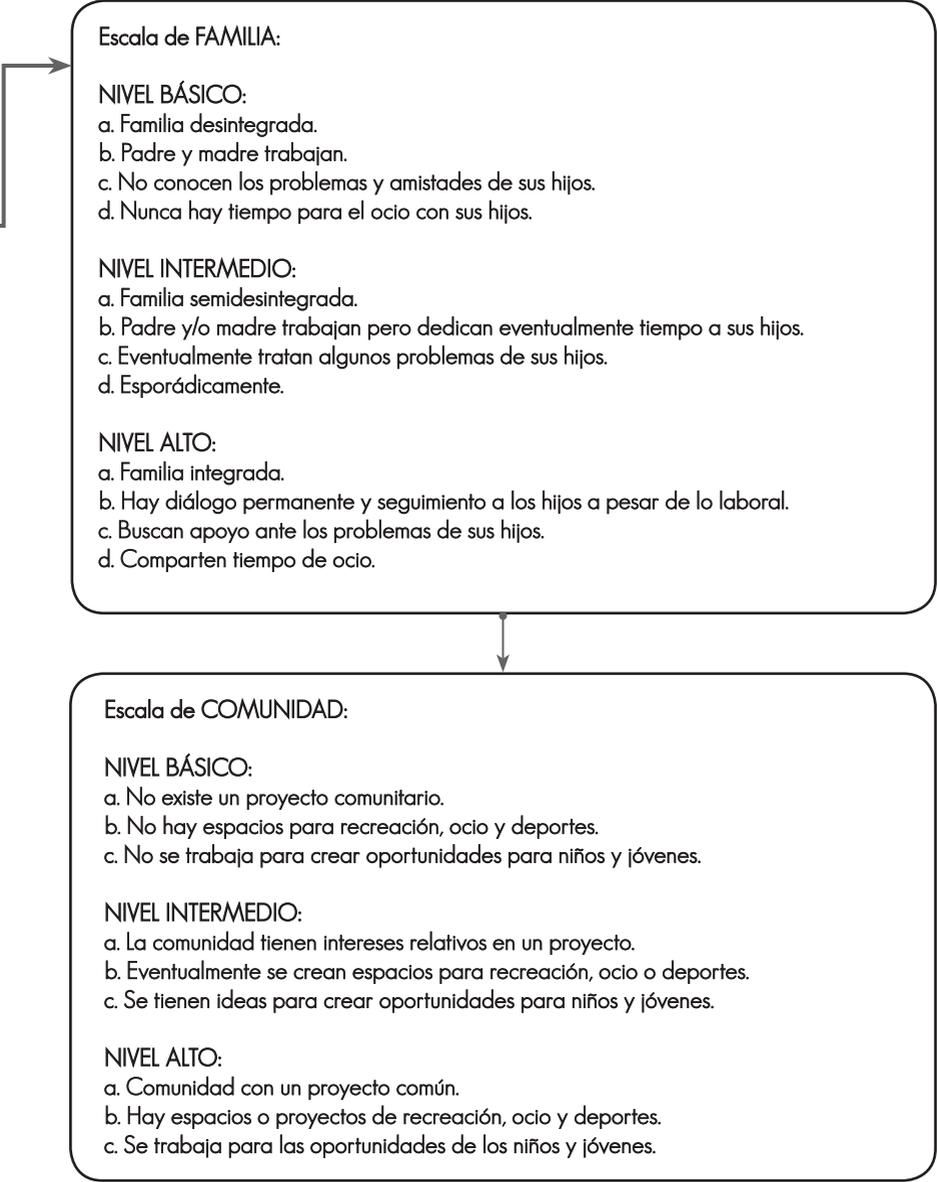
- a. Sub-empleo.
- b. Prestaciones relativas o intermitentes.

NIVEL ALTO:

- a. Empleo estable, digno, con prestaciones.

ESCALA SOCIAL DE RESILIENCIA (EN ENTORNOS DESFAVORECIDOS)





Escala de FAMILIA:

NIVEL BÁSICO:

- a. Familia desintegrada.
- b. Padre y madre trabajan.
- c. No conocen los problemas y amistades de sus hijos.
- d. Nunca hay tiempo para el ocio con sus hijos.

NIVEL INTERMEDIO:

- a. Familia semidesintegrada.
- b. Padre y/o madre trabajan pero dedican eventualmente tiempo a sus hijos.
- c. Eventualmente tratan algunos problemas de sus hijos.
- d. Esporádicamente.

NIVEL ALTO:

- a. Familia integrada.
- b. Hay diálogo permanente y seguimiento a los hijos a pesar de lo laboral.
- c. Buscan apoyo ante los problemas de sus hijos.
- d. Comparten tiempo de ocio.

Escala de COMUNIDAD:

NIVEL BÁSICO:

- a. No existe un proyecto comunitario.
- b. No hay espacios para recreación, ocio y deportes.
- c. No se trabaja para crear oportunidades para niños y jóvenes.

NIVEL INTERMEDIO:

- a. La comunidad tienen intereses relativos en un proyecto.
- b. Eventualmente se crean espacios para recreación, ocio o deportes.
- c. Se tienen ideas para crear oportunidades para niños y jóvenes.

NIVEL ALTO:

- a. Comunidad con un proyecto común.
- b. Hay espacios o proyectos de recreación, ocio y deportes.
- c. Se trabaja para las oportunidades de los niños y jóvenes.

La investigación

Estos cuatro modelos hipotéticos pueden percibirse en el desarrollo del modelo Infinito de Fútbol Forever impulsado por Alejandro Gutman, quien trabaja en tres complicadas escuelas de Soyapango en El Salvador: Santa Eduvigis, La Campanera y Montes IV de Soyapango, bajo nueve principios¹¹⁶: 1. Entrar a los lugares más difíciles; 2. Presencia en la comunidad; 3. Comunicar los objetivos a todos; 4. Participación comprometida; 5. Integración de los de afuera con los de adentro; 6. Inclusión de los recursos tradicionales y no tradicionales; 7. La escuela como epicentro del desarrollo; 8. Impacto real por encima de cuestiones formales; y 9. Investigación y profesionalización.

Desde esta perspectiva y sobre esta propuesta se desarrollará un estudio de casos de resiliencia educativa en los Centros escolares: Santa Eduvigis, Montes IV y La campanera en Soyapango, intentando tipificar o crear una taxonomía de resiliencia educativa. Se realizarán estudios de casos bajo el modelo etnográfico y cualitativo; entre 5 y 10 casos; posteriormente se construirá la teoría. La metodología de trabajo se sustentará en las siguientes técnicas: entrevista en profundidad, descripción densa y observación participante

La teoría: La educación en entornos desfavorecidos (pobreza y violencia)¹¹⁷

La escuela comprensiva, integradora e inclusiva contemporánea debe reconocer la diversidad de la realidad social, de los alumnos, de los

116 Disponible [on line]; <http://futbolforever.org/ModeloInfinito/9Puntosread3.pdf>

117 Nota: Texto de Uriarte, J.; CONSTRUIR LA RESILIENCIA EN LA ESCUELA; *Revista de Psicodidáctica*; ISSN (Versión impresa): 1136-1034; Año 2006. Volumen 11. N.º 1. Págs. 7-24; con anotaciones propias en cursiva.

profesores, de los programas y de los métodos, y pretende la integración de todos los alumnos como prerrequisito para la integración en una sociedad compleja, favoreciendo el desarrollo individual y la originalidad personal. Pero es importante también reconocer que la escuela está en tela de juicio ante los altos índices de fracaso, de conflictividad y de riesgo de exclusión educativa. La escuela falla cuando no da respuestas adecuadas a las necesidades educativas de todos los alumnos y no compensa las limitaciones de origen familiar o social que afecta a alumnos procedentes de familias problemáticas y de medios desfavorecidos.

No obstante, se puede decir que tanto el éxito como el fracaso escolar están influidos por factores que remiten directa e indirectamente al contexto familiar y social de los alumnos. Numerosas dificultades de aprendizaje escolar, la inadaptación escolar y social y la conflictividad en la escuela están relacionadas con situaciones desfavorables y experiencias negativas del entorno social y familiar del alumno.

Generalmente la escuela pública recibe alumnos que viven en entornos de pobreza. Aunque la peor pobreza es la emocional, la pobreza económica y la pertenencia a grupos minoritarios en riesgo de exclusión social son estresores cotidianos que repercuten en el equilibrio psicológico de los menores, de forma tan negativa como la convivencia con padres afectados de patología mental grave (Kotliarenko, 1996). La situación más desfavorable es la conjunción de factores negativos, es decir, cuando la pobreza se asocia con patología de los padres, con situaciones de desestructuración, de maltrato o negligencia en el ámbito familiar.

Tras una situación social desfavorecida se ocultan historias de maltrato, abuso sexual, drogas, violencia y otras desatenciones graves que ponen en peligro la integridad física y mental de los menores. Los casos reales de situaciones de riesgo para el menor son mucho mayores que los detectados y frecuentemente repercuten en su desarrollo

y bienestar psicológico: provocan retrasos intelectuales y lingüísticos, dificultades para la atención y la concentración, dificultades para las relaciones sociales positivas, tendencia a estados de ansiedad, absentismo escolar y fracaso en mayor medida que la población no víctima de esas situaciones (Simón, López y Linaza, 2000).

Los principales indicadores y/o tasas de la exclusión educativa son: la extraedad o falta de escolarización en la etapa obligatoria, primaria y secundaria o en la etapa infantil; el desfase curricular con respecto a los compañeros, el abandono temprano del proceso educativo y el absentismo escolar.

La exclusión educativa, incluidos algunos casos de discapacidades, es sobre todo la consecuencia de la exclusión social, de la conflictividad familiar y de la incapacidad de la escuela para compensar las carencias y desigualdades. Aproximadamente el 20% de los fracasados en la enseñanza obligatoria abandonan casi definitivamente el sistema escolar y la formación reglada, pero no necesariamente para incorporarse al mundo laboral. Es una deserción escolar seguida de unos años de inactividad formativa y laboral. En consecuencia, muchos alumnos que forman parte del fracaso escolar en la escuela y que no obtienen una formación cualificada y formalmente reconocida con posterioridad, y que, a su vez, carecen de conocimientos en las nuevas tecnologías e idiomas, configuran el futuro colectivo de riesgo de exclusión social que se revierte en el fenómeno de pandillas.

Las carencias educativas llevan a los niños y jóvenes a una posición de fragilidad y vulnerabilidad, a situaciones de desventaja social y, en consecuencia, su desarrollo personal se ve afectado, lo que se refleja en su bajo autoconcepto, irritabilidad, relaciones sociales inadecuadas, conductas de riesgo, etc. Estos jóvenes salen del sistema escolar cargados de frustración y de fracasos acumulados, con un

sentimiento de falta de competencia, rechazan a las instituciones, tienen problemas de autocontrol de su conducta y baja autoestima, lo que les hace especialmente vulnerables e influenciables por los *mass media* (Medios de Comunicación Masiva). En definitiva, en el itinerario social de los menores procedentes de entornos con carencias sociales y afectivas, el fracaso escolar es un indicador relevante de riesgo de exclusión social porque reduce notablemente las posibilidades de inserción laboral y los ingresos económicos potenciales y, por tanto, tiende a reproducir las condiciones de pobreza que conducen a la exclusión.

Cuando la escuela es un contexto desfavorecido, como se ha apuntado con anterioridad, hay factores relativos al propio contexto escolar que explican una parte de los problemas de rendimiento, de indisciplina o desmotivación. Aspectos relacionados con deficiencias en la planificación y la adaptación de las enseñanzas a las características individuales de los alumnos, dificultades de comunicación alumno-profesor, mala integración con los compañeros, actitudes y atribuciones negativas del profesorado son factores que se manifiestan con mayor intensidad precisamente en los alumnos con dificultades, los más necesitados de ayuda y comprensión.

En la escuela se evidencian y se comparan los distintos niveles de desarrollo de los alumnos en varias áreas: maduración socioemocional, habilidades sociales, intelectuales, lingüísticas, psicomotrices. A pesar de las diferencias individuales constatadas, la escuela exige a los alumnos una cierta despersonalización, ser uno más y no llamar la atención, que contrasta con los intentos de estos por buscar la identidad y el reconocimiento de los demás. Los alumnos no se conforman con pasar desapercibidos y tratan de captar la atención, bien esforzándose por hacer las cosas bien y gustar a los profesores, bien mediante comportamientos que fuerzan al educador a intervenir, aunque sea para sancionarles o reprocharles ante los demás.

Entre el 12% y 30% de niños en edad escolar —sobre todo en preadolescencia— presentan problemas socioemocionales que obedecen a distintas causas y que afectan a las capacidades de aprendizaje y a los comportamientos, tanto en el colegio como fuera de él (Miranda, A., Jarque, S. y Tárraga, R. et al. 2005). En cambio, el sistema escolar no tiene suficientes recursos profesionales para atender a las dificultades específicas de aprendizaje y mucho menos a los de otro tipo como los emocionales o de adaptación.

La realidad de los centros escolares ubicados en zonas socioeconómicamente desfavorecidas es preocupante. Algunos señalan que su calidad de enseñanza es inferior (Miranda, A. et al. 2005). Los profesores se quejan de que no pueden desarrollar correctamente los programas, al tiempo que se les critica por mantener unos proyectos curriculares no adaptados al medio social y familiar de sus alumnos, lo cual lleva más al desencuentro que a la colaboración necesaria entre la familia y la escuela. Son centros con necesidades educativas especiales, más que alumnos con necesidades especiales. Son instituciones que requieren de grandes dosis de resiliencia y de implicación por parte del profesorado. En estos centros los profesores están expuestos a un significativo agotamiento y estrés emocional, y, si acuden a su trabajo con escasa ilusión y se muestran pesimistas sobre el futuro de los alumnos, la implicación en los procesos de mejora será reducida.

En nuestro medio, hoy la escuela, sufre circunstancias difíciles por el fenómeno de las maras o pandillas; bien sea la “renta” solicitada a profesores y estudiantes, el reclutamiento de nuevos pandilleros, las riñas o asesinatos, entre otros problemas, ubican al centro escolar como un escenario difícil, complejo y de poca confianza. Esta realidad se traduce en más ausentismo escolar, en la tasa de homicidios de estudiantes (que en 2011 llegó a 126 casos en El Salvador) y en la solicitud de traslado docente; la violencia de pandillas no es sí mismo un fenómeno escolar, pero cada vez más asedia la escuela.

Independientemente de donde esté ubicado el centro, la violencia entre escolares no es un asunto menor. Desde el comienzo de la escolaridad, las necesidades sociales son las que en mayor medida motivan a los escolares, más que las necesidades de tipo cognitivo. Los niños quieren ir a la escuela para estar con sus amigos, con los cuales disfrutan y aprenden habilidades interpersonales importantes para su formación. La adaptación a la escuela y la integración con los compañeros es un factor de bienestar psicológico. Sin embargo, hay alumnos que se convierten en víctimas de las agresiones físicas y/o psicológicas de sus compañeros (Olweus, 1993). Las víctimas, los agresores y los observadores participan de una serie de conductas y valores contrarios a las actitudes y valores prosociales que se debieran potenciar desde la escuela.

Hoy en día las relaciones entre alumnos y profesores son más asequibles e informales que en otras épocas y, a pesar de ello, la convivencia en las aulas es más conflictiva. Además del *bullying*, otros tipos de violencia se extienden por los colegios: conductas agresivas hacia los profesores, contra los bienes y contra la institución en su conjunto: insultos, desprecios, daños materiales, alteraciones de la normas de funcionamiento, etc.

No se trata aquí de profundizar en la enorme problemática que afecta al sistema escolar, la cual a menudo refleja una problemática más amplia y compleja de tipo social. Sin embargo, se puede reconocer que los cambios frecuentes de la legislación educativa y de los contenidos curriculares, la introducción de las nuevas tecnologías, los cambios de valores, los nuevos problemas planteados por la inmigración, la atención a la diversidad y el escaso reconocimiento profesional del maestro, son factores que configuran una situación que afecta al equilibrio emocional del docente y, en conjunto, a la dinámica escolar. Se plasma así la paradoja de una sociedad que cada vez responsabiliza más a la escuela de la educación de los niños, pero

al mismo tiempo le quita autoridad y no le proporciona suficientes medios para hacerlo bien.

La perspectiva general y multifactorial de los problemas no puede servir de excusa para la pasividad de los centros. Todavía hay margen para mejorar desde dentro del sistema escolar. La escuela también tiene alguna responsabilidad en la conflictividad escolar, cuando crea un ambiente que no favorece la comunicación sincera entre profesor alumno, cuando no contempla las peculiaridades de cada uno de ellos y favorece la integración, cuando exige el aprendizaje de contenidos que no están en consonancia con sus necesidades (Miranda, A. et al. 2005).

La resiliencia y la escuela

La escuela desde la perspectiva del riesgo: La escuela se esfuerza por identificar con prontitud aspectos deficitarios de los alumnos que pudieran ser signos de vulnerabilidad, de inadaptación y de fracaso escolar para, posteriormente, tratar de implementar programas específicos compensatorios: adaptaciones curriculares, compensación de déficits, intervención en situaciones críticas, prevención de conductas de riesgo, etc. En general, los programas de educación compensatoria se fundamentan en las posibilidades que tiene la escuela para reducir las desigualdades originarias de los niños procedentes de entornos socioculturalmente desfavorecidos.

La escuela resiliente: El enfoque de la resiliencia es diferente a la perspectiva del riesgo, porque entiende que existe en todas las personas y en todas las situaciones un punto de apoyo, a partir del cual construir un proceso de desarrollo normal, a pesar de las calamidades y de una infancia infeliz. Es una perspectiva optimista del desarrollo humano a pesar de las circunstancias adversas que aporta a los pro-

fesionales de la educación y del trabajo social el convencimiento de que se pueden obtener resultados positivos para el desarrollo psicológico al actuar tanto sobre el niño como sobre su ambiente (Grotberg, 1995). En la escuela, la promoción de la resiliencia es un enfoque que destaca la enseñanza individualizada y personalizada, que reconoce a cada alumno como alguien único y valioso, que se apoya en las características positivas, en lo que el alumno tiene y puede optimizar.

La promoción de la resiliencia desde la escuela es una parte del proceso educativo que tiene la ventaja de adelantarse y preparar al individuo para afrontar adversidades inevitables. No puede estar limitada a una intervención educativa con niños de alto riesgo o víctimas de contextos desfavorecidos. (Amar, Kotliarenko y Abello, 2003).

Desde la perspectiva del riesgo, se ha indicado la existencia de contextos y factores del ambiente que aumentan la probabilidad de que el desarrollo integral de los menores pueda verse afectado y aparezcan alteraciones como retrasos en el desarrollo, fracaso escolar, inadaptación, conflictividad o exclusión social.

En contraposición, los factores de protección son aquellos que reducen los efectos negativos de la exposición a riesgos y al estrés, de modo que algunos sujetos, a pesar de haber vivido en contextos desfavorecidos y sufrir experiencias adversas, llevan una vida normalizada. La protección se entiende mejor como un proceso que modifica, mejora o altera la respuesta de una persona a algún peligro y que predispone a un resultado adaptativo. No es una cualidad ni variable determinada, sino un proceso interactivo entre factores del medio y factores personales que debe ser mantenido constantemente. (Rutter, 1985, 1990, en M.A. Kotliarenko et al. 1996).

Así, invertir en la educación de los menores merece la pena por muchos motivos: la escolarización y las experiencias escolares son también factores protectores para niños de riesgo procedentes de ambientes familiares conflictivos y entornos sociales desfavorecidos y puede contribuir al desarrollo de una madurez personal para afrontar las dificultades futuras.

El ámbito macrosocial es un nivel de aplicación de la resiliencia, según Pierre-André Michuad (1996, citado en S. Tomkiewicz, 2004). En los países pobres la escolarización aumenta notablemente las posibilidades de desarrollo (tasa de retorno). En particular, la educación de las niñas, futuras adultas y madres, hace que el embarazo se retrase hasta siete años por término medio, contribuye a que se eviten ciertas enfermedades como el sida, les capacita para empleos más cualificados y reducen la dependencia de los varones.

Diversos estudios han destacado los factores escolares como protectores ante situaciones de riesgo familiar y social. La escuela puede tomar un papel activo cuando el menor ha sido víctima directa o indirecta de malos tratos y de la violencia en el hogar. Si los educadores son receptivos y sensibles, los alumnos acudirán a ellos en busca de protección, de consuelo y de ayuda. El clima escolar es, en gran medida, generado por el profesor. Un clima respetuoso, de alegría y buen humor, así como el rendimiento académico positivo son factores protectores capaces de reducir los efectos de las experiencias negativas y del estrés infantil.

La oportunidad para la observación prolongada permite detectar con prontitud ciertos anomalías conductuales o del desarrollo psicológico y alertar a los servicios sociales. Además, la escuela debe transmitir valores y enseñar a los niños a resolver sus conflictos sin recurrir a la violencia pero no solo a las víctimas de los malos tratos y abusos sino a todos los alumnos. Es una manera de contribuir a que los agredidos actuales no sean agresores el día de mañana.

Los estudios son altamente coincidentes al señalar los factores escolares que resultan protectores para los alumnos procedentes de entornos desfavorecidos y en situación de riesgo social.

Werner y Smith, (1982)	Radke-Yarrow y Brown, (1993. En J. Buendía, 1996)
<ul style="list-style-type: none"> • Escolarización normalizada. • Atención afectuosa por algún profesor. • Inteligencia medida por test media alta. • Motivación logro. • Relaciones sociales positivas. • Autoconcepto positivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Éxito escolar. • Valoración positiva de los profesores. • Buenas relaciones con los compañeros. • C.I. alto. • Confianza en sí mismos. • Disposición optimista para alcanzar metas.
Rutter, (1993. En J. Buendía, 1996)	Steinhausen y Metzle (2001. en A. Miranda et al. 2005)
<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones afectivas y apoyo • Autoestima positiva. • Éxito en actividades significativas. • Sentido de autoeficacia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aceptación por parte de los compañeros. • Sentimiento de pertenencia a la escuela • Metas educativas compartidas.
J. Fullana (2004)	Jessor, (1993. En J. Buendía, 1996)
<ul style="list-style-type: none"> • Autoconcepto positivo • Actitud positiva hacia el estudio, los profesores y el instituto. • Locus de control interno. • Actitudes y expectativas positivas por parte de sus profesores. • Relaciones positivas con los compañeros. • Relaciones significativas con algún adulto, profesor. 	<ul style="list-style-type: none"> • Colegio "no conflictivo". • Comunicación familia-escuela. • Clima escolar abierto y democrático.
Backer, (1999. En A. Miranda et al. 2005)	
<ul style="list-style-type: none"> • Actitudes y percepciones positivas del profesorado. • Altos niveles de motivación. • Ajuste social. 	

Docentes resilientes

Construir la resiliencia desde la escuela requiere, sobre todo, que los profesores sean profesionales resilientes, capaces de implicarse en un proyecto educativo compartido con el resto de la comunidad, profesores, padres y alumnos que buscan expresamente el desarrollo integral de todos los alumnos y que trabajan desde la escuela contra la exclusión social.

La capacidad de ocuparse de la formación de sujetos inmaduros, dependientes, necesitados de muchas cosas y, en particular, de ocuparse de niños afectados por experiencias adversas supone que los maestros son suficientemente resilientes, es decir, emocionalmente estables, con alta motivación de logro, buena tolerancia a la frustración, de espíritu animoso e identificados con su trabajo.

La formación es un factor clave del proceso de la resiliencia. Los educadores deben conocer las áreas implicadas en el proceso de enseñanza-aprendizaje y, en especial, el desarrollo emocional y social del niño víctima de malos tratos. La formación psicopedagógica del profesor tiende a la empatía con el alumno, que es la base de la resiliencia. Además, debe estar formado en el manejo de los grupos, los conflictos y el cambio de actitudes.

Hay algunos presupuestos pedagógicos de los profesores que tienen efectos resilientes. Por ejemplo, que el afecto es el alimento básico de la vida humana y que sin afectos positivos no hay proyecto educativo que merezca la pena. También la convicción de que todos los alumnos tienen dentro de sí aspectos positivos sobre los cuales basar un proyecto de desarrollo positivo. Si el profesor se fija en los aspectos positivos transmite su consideración, que se transforma en autoestima para el alumno. La tarea del educador es descubrir y fortalecer esas cualidades que pueden permitir a todos los niños

sobreponerse a las dificultades, tener éxitos y prepararse para una integración social adecuada y creativa. Frente al determinismo social y al determinismo de los primeros años de vida, el profesor está convencido de que una infancia infeliz no determina el futuro personal (Cyrulnick, 2001). Todos, niños y adultos, pueden cambiar y mejorar. Imaginarse un futuro mejor sirve para dejar a un lado las malas experiencias y para movilizarse tratando de alcanzarlo. La actitud optimista y el pensamiento positivo son las claves del éxito profesional del profesor resiliente. Las personas que mantienen una actitud optimista y positiva se centran en los medios que contribuyen hacia la solución posible, hacia el logro de las metas propuestas. El profesor optimista se recupera de las contrariedades, persiste en el logro de los objetivos, percibe las dificultades como retos a superar y no rehuye las tareas difíciles. Si la educación se realiza en un clima de optimismo y de confianza, con objetivos moderadamente retadores pero alcanzables, los alumnos aprenden a ser positivos y optimistas (Marujo, Neto y Perlorio, 2003).

¿Qué hacen los profesores resilientes?

El profesor resiliente construye resiliencia en los alumnos cuando les acepta y aprecia tal cual son, al margen de su rendimiento académico. Lo peor que podría hacer un maestro con un alumno en riesgo es dejarle estar, pero sin ocuparse de él. El contacto afectuoso, expresado física o verbalmente, pero de manera diferente del contacto “maternal”, es de gran importancia para establecer y mantener vínculos positivos con las personas que nos importan.

S, Tomkiewicz (2004) señala que los educadores deben mantener una “actitud auténticamente afectuosa” (AAA), expresión que evita la palabra “amor” y que significa transmitir al alumno el sentimiento de que puede ser amado. Se trata de una aceptación fun-

damental más que incondicional. La aceptación y el afecto deben estar acompañados de la adecuada exigencia para que se esfuerce, actúe de la mejor manera posible, se responsabilice y trate de cumplir con sus obligaciones, rechace la tendencia a la pasividad y se implique en actividades grupales que favorezcan el conocimiento mutuo y la colaboración. Para un menor, la aceptación incondicional se puede traducir en indiferencia afectiva que incita a actuaciones “provocadoras”.

Por parte del profesor no se trata de una actitud sobreprotectora o halagadora sin más, sino de una relación afectuosa positiva, pero no excesivamente próxima, que proporcione un entorno donde los alumnos puedan desenvolverse con seguridad. El alumno afectado por experiencias familiares negativas puede encontrar en el colegio un espacio vital para la resiliencia. Las relaciones positivas con sus profesores y con sus compañeros, las oportunidades para hacer las cosas bien, disfrutar de los juegos, aprender y reír pueden ayudarle a contraponer experiencias positivas junto a las negativas, a hacerle sentir que hay personas que no les fallan, en las que se puede confiar y situaciones que permiten ver la vida con optimismo y esperanza. Una de las tareas más importantes del profesor es promover el clima adecuado para las relaciones positivas.

Los profesores deben ayudar a los alumnos a comprenderse a sí mismos y a comprender el entorno físico y social. Encontrar el sentido a las actividades y a las normas ayuda a dar sentido a uno mismo y a participar activamente en su realización y cumplimiento. Ciertamente, no siempre es fácil para el profesor transmitir el sentido de algunas tareas necesarias, pero su empeño en hacerlo será reconocido y valorado por los alumnos.

Darle sentido a todo lo que se hace en la escuela es más importante que obtener éxitos académicos. Pero los alumnos también necesi-

tan alcanzar éxitos, aunque sean parciales. Es importante entonces marcarse objetivos posibles y saber ver bien los avances, a veces muy pequeños, que se producen. El maestro reconoce y recompensa positivamente el esfuerzo antes que el resultado, y si no se hacen bien las cosas, valora críticamente los comportamientos, pero no juzga globalmente a las personas. Fijarse constantemente en los errores y en los comportamientos inadecuados puede producir en una imagen de sí mismo negativa, que reduzca la motivación para posteriores intentos.

El educador no se desilusiona cuando el alumno no aprende como y cuando él quiere. Una actitud comprensiva, de respeto hacia el alumno y sus problemas, así como la disponibilidad para seguir ayudándole, pueden ser el punto de apoyo para el inicio de una nueva relación más constructiva y beneficiosa. Siendo especialmente respetuoso pero no indiferente con el alumno, sin ningún afán de entrometerse en la esfera personal o familiar, el profesor que practica la empatía puede ayudarle a definir, comprender y asimilar las experiencias.

Además, la empatía para con los alumnos debe servir para favorecer la propia empatía de los mismos alumnos. A través de la observación de los demás, de las narraciones y dibujos, los alumnos comprenden lo que los demás sienten y se pueden generar actitudes compasivas y de ayuda hacia los demás. El altruismo es una forma de autoayuda resiliente y un mecanismo protector para todos, no sólo para los que han sido víctimas de maltrato.

Reforzar su autonomía y su independencia respecto de los adultos y/o de ciertos compañeros no significa dejarles hacer a su libre albedrío. El alumno será más autónomo cuanto más seguro se sienta de la vinculación con el educador. Darles la palabra, reconocerles sus ideas propias, mostrarles que son dignos de nuestro respeto es

el modo de reforzar su valía personal y su autoestima. La autoestima del alumno aumenta cuando su persona y sus acciones son valoradas positivamente por personas que le estiman y con las que se relaciona. En la perspectiva de la educación, mora, la autonomía del comportamiento y se refuerza con la asunción de compromisos y responsabilidades.

La preparación de los alumnos para los nuevos retos de una sociedad compleja y en constantes cambios requiere desarrollar desde la escuela diversas estrategias de afrontamiento de sus dificultades presentes y futuras como factor de protección ante las adversidades, que en mayor o menor grado se producirán en los años posteriores. El educador estimula el pensamiento divergente y la creatividad para el ensayo y valoración de diversas formas de resolver los problemas. Pero no sólo en la esfera cognitiva, sino también en el desarrollo personal y social, en coincidencia con la mejora de la inteligencia emocional y social (Fuentes y Torbay, 2004).

La escuela es un lugar privilegiado para el aprendizaje de las habilidades sociales y la formación de amistades, que en ocasiones se mantienen durante toda la vida. El educador debe organizar las actividades de modo que faciliten las relaciones sociales. Su intervención puede ayudar a que aprendan a escucharse, a tener en cuenta los puntos de vista del otro y a negociar las soluciones, conscientes de que los conflictos son una parte de la realidad, pero que se pueden resolver sin recurrir a la violencia.

Las condiciones en la que se realiza la actividad escolar requieren ciertas normas cuyo aprendizaje y acatamiento le serán también valiosas para su autocontrol y para la adaptación a la sociedad en general. El profesor puede ayudarles a comprender que la realidad, la realización de las actividades y la convivencia en grupo supone ciertas reglas y restricciones, al tiempo que les hace ver las consecuen-

cias que tendrían para él y para los de más hacer siempre lo que se quiere, sin tener en cuenta los deseos de los demás. La comprensión y el cumplimiento de las normas es más fácil cuando los alumnos se implican en el establecimiento de algunas que les competen.

A pesar de la importancia que el humor tiene en el bienestar psicológico y en las relaciones sociales, y de que integra aspectos intelectuales, emocionales y físicos de las personas (Gils, 2004), está poco presente en las escuelas. El sentido del humor en la escuela, entre los profesores y los alumnos, se relaciona positivamente con la resiliencia (Munist, M. y otros, 1998), puede elevar la calidad de la enseñanza, facilitar los aprendizajes escolares, prevenir el estrés del profesorado, desarrollar la creatividad de los alumnos, crear un clima escolar positivo y elevar la autoestima.

Para los alumnos en situaciones de riesgo social, el sentido del humor refuerza la confiabilidad en el entorno, mejora el estado de ánimo y contribuye al afrontamiento optimista de los problemas (García-Larrauri y otros, 2002). La escuela no aprovecha suficientemente las posibilidades que existen en algunas áreas del currículum como la educación deportiva, la expresión musical y otras formas de expresión corporal, literaria, teatral, etc. La expresión artística, la música, el deporte, además de otros beneficios, proporcionan bienestar psicológico (Punset, 2005). Ser un espectador distrae, pero lo más importante es practicar una expresión artística, musical o cultural en general, porque contribuyen a la resiliencia.

Conclusiones

La escuela es un contexto privilegiado para la construcción de la resiliencia, después de la familia y en consonancia con ella. Los nue-

vos retos de la educación básica requieren de objetivos más amplios que los meramente cognoscitivos, es decir, de objetivos que ayuden al desarrollo personal y social de todos los alumnos, independientemente de su origen social y familiar. La contribución de la escuela al desarrollo íntegro de los alumnos pasa por una profundización de la dinámica socioafectiva de la interacción educativa y por la incorporación explícita de objetivos relacionales en la acción docente.

En todos y cada uno de los elementos principales del contexto escolar existen potencialidades que permiten a todos los alumnos desarrollarse con normalidad, superar sus dificultades de origen familiar y social, obtener reconocimientos positivos y prepararse convenientemente para la incorporación plena y creativa en la comunidad.

La escuela tiene que dejar de quejarse de las condiciones sociales y familiares que afectan negativamente al desarrollo personal y escolar de algunos alumnos y tomar una postura más decidida por contribuir a superar las desigualdades, compensar los riesgos de inadaptación y exclusión social e incluir a todos los alumnos en la comunidad educativa. La escuela tiene que reaccionar ante el alto grado de fracasos escolares y alumnos en riesgo de inadaptación y exclusión.

La perspectiva de la resiliencia en la escuela requiere también de educadores resilientes, capaces de afrontar las numerosas dificultades que se presentan en su trabajo, para que no se sientan afectados en su calidad de vida. La formación de educadores para los retos actuales ha de incluir necesariamente el reforzamiento de la autoestima, la creatividad, la iniciativa y el sentido del humor. Los educadores han de desarrollar la empatía, el pensamiento positivo, el optimismo y, en definitiva, todas aquellas fortalezas y habilidades que ayuden a modificar actitudes negativas tanto propias como del alumno.

Bibliografía

- Amar, J., Kotliarenko, M.A. y Abello, R (2003). *Factores psicosociales asociados con la resiliencia en niños colombianos víctimas de violencia intrafamiliar*. Investigación y Desarrollo, 11(1)162-197.
- Balsells, M. A (2003). *La infancia en riesgo social desde la sociedad del bienestar. Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información* 3(4), [<http://www3.usal.es/~teoriaeducacion/default.htm>] (consultado el 04/02/05).
- Cyrlunick, B. (2004). *La construcción de la resiliencia en el transcurso de las relaciones precoces*. En B. Cyrlunick et al. (2004), *El realismo de la esperanza* (pp.17-31). Barcelona: Gedisa.
- Fullana, J. (1996). *La búsqueda de factores protectores del fracaso escolar en niños en situación de riesgo mediante un estudio de casos*. Revista de Investigación Educativa, 16(19)47-70.
- Grotberg (1995). *A guide to promoting resilience in children*. La Haya: Fundación Bernard Van Leer.
- Kotliarenko, M.A., Cáceres, I. y Fontecilla, M. (1996). *Resiliencia. Construyendo en la adversidad*. Santiago de Chile: Ceanim.
- Olweus, D. (1993). *Bullying at school: What we know and what we can do*. Oxford: U.K. Blackwell.
- Michael Ungar and Linda Liebenberg; *Assessing Resilience Across Cultures Using Mixed Methods: Construction of the Child and Youth Resilience Measure; 2011 Journal of Mixed Methods Research* 2011 5: 126 originally published online 7 March 2011; DOI: 10.1177/1558689811400607
- Michael Ungar and Linda Liebenberg; *The Child and Youth Resilience Measure (CYRM) – 28 USER’S MANUAL: Research*;
- Rutter, M. (1993). *Resilience; some conceptual considerations*. Journal of Adolescent Health 14 (8) 626-631.
- Uriarte, J.D. (2005). *La resiliencia. Una nueva perspectiva en psicopatología del desarrollo*. Revista de Psicodidáctica 10 (2) 61-80.

- Van Gils, J.(2004). *Una pedagogía fundada en el respeto al niño y en el diálogo: la contribución de la resiliencia*. En Boris Cyrulnick (ed.), *El realismo de la esperanza* (pp. 209-224). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Werner, E.E. (2003). Prólogo. En N. Henderson y M. Milstein, *La resiliencia en la escuela*. Buenos Aires: Paidós.
- Werner, E.E. y Smith, R.S. (1982). *Vulnerable but invincible. A longitudinal study of resilient children and youth*. Nueva York: McGrawHill.