



LA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA

• Rosana Lecay •



La gobernanza de los sistemas educativos en América Latina

Rosana Lecay¹

1. El surgimiento de la gobernanza

El fracaso de las políticas de ajuste aplicadas en América Latina durante la década del 1990, dejó su secuela plasmada en la agudización de la pobreza, el desempleo o empleo no digno y una distribución de la riqueza más inequitativa. La exclusión social limita las posibilidades para obtener herramientas y habilidades que permitan una mayor movilidad social.

La reforma del Estado generó el deterioro de la capacidad de intervención y de regulación de los gobiernos. “...,una reforma mal hecha es aún peor que la falta total de reformas.”, afirma lapidariamente Ivancich (2004). En efecto, las reformas superficiales y cosméticas crearon distorsiones en el funcionamiento de las instituciones y confusión en la sociedad, que no llegaba a comprender el mecanismo que aún estaba vigente para hacer efectivas sus demandas.

Por otro lado, la ciudadanía empieza a descreer de la clase política, alejada de sus responsabilidades sociales, lo cual generó el debilitamiento de las jóvenes democracias latinoamericanas como mecanismo para hacer frente a los reclamos y necesidades de sus representados.

La crisis del Estado de mediados de 1990 pone en evidencia que los estados no dirigen o lo hacen en forma negativa (Aguilar, 2005). La sociedad entró en una nueva etapa, marcada por la globalización y los avances tecnológicos, en la que la solución a los problemas deja de estar exclusivamente en manos del Estado.

Esta situación provocó que se dejara de lado la unilateralidad del Estado y dio lugar a nuevas formas de participación, asociación y coordinación entre el Estado y sus dependencias ejecutivas y las organizaciones civiles privadas, generando una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad. En América Latina, particularmente, las tareas del Estado han estado asociadas con el desarrollo y con la atención a carencias sociales, por lo que esta nueva forma de gobernar exige un cambio de mentalidad, así como la necesidad de adquirir responsabilidad y compromiso para dejar atrás la imagen paternalista del Estado, quien asume una posición de coordinador de esfuerzos, sin llegar a la subordinación, creando una red de interdependencia entre los distintos actores sociales.

La imprecisión de las traducciones ha creado confusión entre los términos gobernabilidad y gobernanza, sin embargo, la literatura existente permite asociar a la gobernabilidad a la gestión política, a las interacciones y a la creación de espacios públicos que permitan debatir y formular políticas, y a la gobernanza con la esfera de operaciones que hagan efectivas las acciones concertadas previamente con los actores sociales. Ambos términos, sin embargo, mantienen un espacio común en lo que respecta a la creación de mecanismos de participación de la sociedad civil institucionales, donde se haga evidente el compromiso a desarrollar las políticas acordadas.

El término gobernanza ha permitido ocultar la evasión de responsabilidades que son inherentes al Estado. La inseguridad que genera la falta de empleo, la baja calidad de la educación y los sistemas educativos excluyentes, así como la migración masiva, no son un problema de gobernanza, sino un problema de gobierno. Si bien el

¹ Investigadora de la Fundación para la Cultura del Maestro A.C (rlecay@maestros.org.mx ; rlecay@prodigy.net.mx)

Estado debe coordinar acciones de diferentes actores sociales, no puede, en nombre de la gobernanza, desasirse de responsabilidades que le competen.

2. Condiciones para el desarrollo de la gobernanza

La gobernanza demanda, según Mayntz (2001), de ciertas condiciones para su desarrollo:

- **Poder distribuido**

El desarrollo de la gobernanza se ve favorecido por la distribución del poder en la sociedad, lo cual no implica la atomización o el debilitamiento del poder o del Estado. “Las autoridades políticas deben ser fuertes, pero no omnipotentes” (Mayntz, 2005).

Esta dispersión del poder va de la mano del carácter democrático de los Estados en los que se pretenda desarrollar la gobernanza, ya que, las autoridades legítimamente electas, deben representar los intereses de todos los grupos principales de la sociedad, garantizando que su actuación es en favor del interés de todos y no sólo de la clase dominante o partido político. Es importante que las autoridades sean consideradas custodios del bienestar público.

- **Disposición y administración de recursos**

Las acciones que deben implementar las autoridades para lograr los cambios demandados por la sociedad requieren recursos, lo cual implica la instrumentación de mecanismos que permitan su utilización transparente y, en algunos casos, que se les faculte legalmente para poder hacerlo. La regulación del uso de los recursos surge a partir de los casos de corrupción registrados, complicando el aspecto administrativo y financiero de sus acciones.²

- **Existencia de una sociedad civil fuerte y organizada**

El desarrollo de la gobernanza demanda la existencia de una sociedad civil fuerte, comprometida y organizada. Las estructuras esclavizantes o feudales se contraponen a sociedad civil que busca disfrutar de igualdad ante la ley y de un conjunto de derechos compartidos. La libertad sólo se ve circunscrita al derecho que poseen sus iguales.

Sin embargo, la existencia de una sociedad fuerte en un marco de libertad individual no garantiza, por sí sola, el desarrollo de la gobernanza. Se requiere, además, la organización a través de diferentes organizaciones que asuman funciones especializadas importantes, tanto económicas como sociales (salud, educación, producción, etc.). De esta forma, organizaciones como sindicatos, asociaciones civiles o empresariales, se adjudicarán el papel de representar los intereses socioeconómicos; deben ser independientes del poder político para actuar con autonomía en defensa de sus intereses³. El reto más importante de la gobernanza es lograr la coexistencia de distintos organismos, que representando diferentes intereses alcancen una identidad y sobre todo responsabilidad y compromiso común, con base en la integración social y cultural.

- **Fuerte compromiso cívico y considerable nivel educativo**

Los grupos sociales con mejores niveles de educación tiene la capacidad de generar espacios de discusión de los cuales surgen propuestas claras y viables que

² Entendiendo que la autoridad está legitimada por la sociedad, debe permitirse acceso a los recursos con su consecuente rendición de cuentas.

³ La autonomía y su propia habilidad les permitirá negociar con intereses encontrados y con el propio para lograr propuestas viables para la solución de problemas públicos.

redundan en un beneficio social. La gobernanza implica la participación de actores sociales comprometidos en proyectos de bienestar común con importante compromiso social que surgirá siempre que exista un sistema educativo inclusivo y de calidad.

La conciencia cívica inculcada y fomentada desde la escuela, a través de foros de discusión y generación de ideas, consideradas para alcanzar mejoras en la situación de sus participantes, promueve el compromiso con las causas sociales. Los derechos y obligaciones de los ciudadanos se desarrollan y clarifican con una educación integral, y logra fomentar compromisos fundados en la empatía y el derecho común.

El compromiso de la sociedad para compartir las acciones de gobierno que requiere la gobernanza sólo es posible si la sociedad ha desarrollado, a través de sus procesos educativos, conciencia cívica sólida y compromiso ciudadano. La participación ciudadana es característica de las democracias jóvenes y fuertes, como la española y la italiana. En ellas, la sociedad reclama con fundamentos, presiona, genera foros de participación y logra influir en las decisiones del Estado. Pero también se compromete con altura cívica en el logro de los objetivos.

En América Latina la situación es diferente. La deficiencia del sistema educativo, la exclusión y el rezago económico genera dependencia del gobierno, lo que se conoce como la cultura del Estado paternalista, en la que la expectativa de solución a los problemas sociales se deposita en la esfera de gobierno. Los espacios de discusión, a partir de los cuales se aporten ideas y esfuerzos personales y de grupo al Estado, colaborando así en la tarea de gobernar son escasos; o bien, están ligados a intereses de grupos que no son representativos de la mayoría.

Es difícil lograr todas estas características en forma simultánea. Las propias condiciones para el desarrollo de la gobernanza son también, lo que se pretende lograr con su desarrollo. Aún en países desarrollados y democráticos, como los de Europa Occidental y Estados Unidos, estos condicionantes se presentan de forma insuficiente, mientras que en otros, no se dan ni siquiera en su forma más rudimentaria⁴. De acuerdo al desarrollo del Estado, del nivel cultural y del económico podemos hallar diversos niveles de aproximación a la gobernanza.

Existen ejemplos exitosos de cooperación y contribución a la solución de problemas sociales, como reparación de casas y espacios públicos como escuelas y parques, programas de alfabetización, control de adicciones, elaboración de bolsas de trabajo, etc, en las que se ha presentado una fuerte y activa participación. Sin embargo, esta motivación ha respondido más a la ausencia de respuesta gubernamental que a un legítimo interés de participación ciudadana.

3. La gobernanza de los sistemas educativos en América Latina

La educación en América Latina se mantuvo conceptualizada como un derecho de la sociedad y un servicio brindado por el Estado, como componente clave para asegurar un mejor nivel de vida y la adquisición de competencias que contribuyeran a la inserción en el mercado laboral, para luego alcanzar la anhelada movilidad social. Por ello, la gobernanza en los sistemas educativos se convierte en una cuestión importante de los gobiernos, o sea, no sólo el contenido de la educación, sino también, cómo se determina ese contenido y cómo se realiza el monitoreo del mismo.

Gobernar este sistema implica sensibilizar a los actores de que ellos son parte fundamental del logro de los objetivos y que, se necesita la participación de todos: maestros, agremiados o no, padres de familia, alumnos, Estado y medios de comunicación.

⁴ Por ejemplo, muchos países asiáticos y africanos, o los surgidos de a partir de la caída de la ex Unión Soviética (Mayntz, 2001).

De los sindicatos docentes se espera el desempeño de un papel muy importante de representación colectiva de sus intereses. Su presencia crece en la medida que sus integrantes se profesionalizan y se ponen a la altura de lo que la gobernanza y los ciudadanos exigen de sus servidores públicos. Su virtud es vincular la vida escolar con el mundo laboral y el resto de los sujetos sociales.

Sin estar organizados, padres de familia, alumnos y autoridades son igualmente determinantes del sistema porque tienen la voz de lo que ocurre al interior de la escuela. Sin embargo, es necesario darles criterio y sentido a sus acciones, reclamos y opiniones a través de estudios serios y del apoyo de profesionales para evitar que sus aportaciones a la política educativa carezcan de fundamentos sólidos y que su mensaje sea oportuno para la autoridad estatal. En el sistema educativo actual, padres de familia, alumnos y autoridades carecen de estructuras de representación, lo cual se agudiza con el deterioro social y económico que distrae sus intereses hacia cuestiones más prioritarias. Estos actores interactúan a nivel local, ya que por regiones, enfrentamos culturas políticas y sociales diferentes.

No debe minimizarse la importancia de los medios de comunicación para conducir la exposición pública de la situación educativa, misma que deber ser realizada con objetividad y responsabilidad para presentar y canalizar situaciones de denuncia evitando el protagonismo (Feijóo, 2004).

El documento surgido de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación de la OEI (1996), expresa que la legitimidad de un sistema educativo se basa en la confianza en la instituciones. El logro de esta confianza se funda en el consenso entre actores sociales y políticos sobre diversos aspectos:

- Contenido de la educación: lo que implica la determinación de un currículo “básico” de alcance nacional y con distinciones locales adecuadas.
- Determinación de los depositarios de la enseñanza: reafirmando el derecho a la educación derivado del principio de igualdad y equidad.
- Determinación de formas de enseñanza: promoviendo la pedagogía y la participación activa de padres de familia, alumnos y profesores.
- Asignación de recursos: determinando buena administración y rendición de cuentas en la política de gasto y responsabilidad de los resultados.

La legitimidad del sistema exige que la gestión incorpore la demanda social de eficiencia, transparencia y democracia de lo público, garantizando la participación democrática y responsable y asegurando la provisión de recursos oportunos.

Las estrategias que permitan aumentar la eficiencia y la eficacia de los recursos se ponen en el centro del debate. Así lo deja ver el documento de la CEPAL (2004) “Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”, el cual deja en claro que los resultados de la educación no se corresponden con el gasto asignado, lo que hace pensar que el resultado se vincula con la gestión del gasto.

El logro de la gobernanza en el sistema educativo es un gran reto para la democracia latinoamericana, quedando aún en el aire los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo promover la responsabilidad social sobre la educación?
- ¿Cómo elevar la participación de padres de familia y comunidades educativas?
- ¿De qué forma introducir el concepto de rendición de cuentas como dispositivo de control?
- ¿Qué acciones generarían sistemas educativos gobernables, democráticos y que respondieran a las demandas sociales?

En la búsqueda de esas respuestas María del Carmen Feijoó (2004) señala; "..., legitimidad como producto colectivo parece ser la condición necesaria aunque no suficiente para recuperar la gobernabilidad con la dimensión de confianza que implica entre los actores."

La misma autora propone algunas iniciativas que nos permitimos reseñar:

- Formación de cuadros democráticos de gestión y dirección a fin de insertarse en un modelo de ampliación de la democracia y la participación. Dado que los actores directos de este proceso educativo son los maestros, y que ellos reciben normas, recursos, innovaciones que deben implementar, deben estar involucrados en las decisiones de fondo del proceso educativo y no ser considerados como simples operadores de las mismas.
- Transformación de la burocracia educativa, convirtiendo la confrontación en alianza con el gobierno para alcanzar objetivos comunes previamente consensuados.
- Fortalecimiento del compromiso de todos los involucrados en el proceso educativo, generando espacios democráticos, redefiniendo intereses e identidades que forman el marco legal de la educación.
- Reorganización de procedimientos vigentes, aceptados y legitimados, imponiendo un orden democrático y conciliador de intereses pero definiendo claramente las responsabilidades.

La educación sigue siendo la piedra en el zapato de los gobiernos. El cambio, el verdadero cambio, pasa por el ataque frontal a viejas estructuras y la superación de paradigmas.

La tarea no es fácil, la sociedad debe responsabilizarse en este proceso. Los actores sociales, en particular los maestros organizados, deben aceptar el reto de transformar el sistema, con disposición a la renuncia de intereses muy arraigados; a veces, retroceder es avanzar. El compromiso, la responsabilidad y la formación deben ser la base de todo el proceso de cambio, para que sea fructífero, duradero y sobre todo, verdadero.

4. Conclusiones

El enfoque puramente administrativo de la gobernanza, de la reforma educativo y de la descentralización, basado en el concepto de gerencia de sistema, debe ser ampliado a un enfoque que comprenda la lógica social, política, y cultural que implican los cambios constitucionales.

La gobernanza es un proceso y, considerarla una fórmula mágica constituye un error. Se inicia en el sistema educativo, y se irradia al resto de los sectores sociales.

Este proceso lo inician los propios actores sociales, involucrados en la educación, quienes buscan nuevas formas de participación para identificar prioridades temáticas vinculadas al logro del bien común.

El papel del Estado para lograr consensos y equilibrios, evitando la exclusión social, tiene importancia capital, y lo obliga a una actuación ética y transparente, a la modificación de prácticas corruptas y a la búsqueda de recursos humanos de calidad. Por su parte, la sociedad se ve obligada a traspasar la esfera de la fiscalización para involucrarse, en forma comprometida, en la formulación de soluciones y en su implementación.

Referencias

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No.21.Caracas.

Aguilar Villanueva L.F. (2005). El modo de gobernar en el S.XXI. Sesiones comida mensuales, USEM. México.

Ivancich, N. (2004). *Hacia un Estado inteligente y para todos*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid.

Cardoso F. (2003). *La sociedad civil y la gobernanza mundial*. Documento no oficial de las Naciones Unidas. http://www.un.org.org/spanish/civil_society/sc_gm.html (recuperado 02/05/05)

Monedero, J.C. (2004). Nuevas formas de participación política (documento de discusión) Universidad Complutense. Madrid.

Delabocca,R (2005). *Gobernanza. El gobierno de las empresas*. <http://www.geocities.com/contragobernanza> (recuperado 22/04/05)

De la Rosa R, J.J. (2003). *Participación ciudadana en políticas públicas: condición para una gobernanza democráticas*. www.noucycle.org.arxiu.ht. (recuperado abril 2005)

Mesta Delgado, J. (2004). *Responsabilidad y compromiso hacia un buen gobierno en México*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

Feijoó, M. (2004) *Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión*. Gobernabilidad de los sistemas educativos. IIFE-UNESCO.

CEPAL, 2004. "Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

OEI. (1996).Declaración de Concepción. VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación. Chile.

Rosana Lecay

Es economista graduada en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Participó en el Programa de Adiestramiento para funcionarios públicos latinoamericanos del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington DC, USA. Posteriormente, realizó sus estudios de posgrado sobre Economía del Sector Público en la Universidad de Alcalá de Henares, en España.

Se desempeñó como analista de proyectos de financiamiento internacional, como la contraparte nacional del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en el Ministerio de Economía de Argentina. Fue contratada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como Experto Consultor para el programa de Rehabilitación de la Infraestructura de la Salud en Argentina.

Registra experiencia docente de más de 12 años en diversas universidades de México como Anahuac, Anahuac del Sur, ITAM, La Salle, particularmente como docente de posgrado, y participa como docente en el MBA del ESEADE de El Salvador como profesor invitado.

Participó como ponente en los Congresos del CLAD que se llevaron a cabo en Buenos Aires, Lisboa, Santiago de Chile y próximamente, Guatemala, y sus trabajos fueron publicados por este organismo. También ha presentado ponencias en el Simposio Internacional OIDEI sobre el papel de la sociedad civil en la gobernanza de la educación, en el Coloquio sobre Transparencia Administrativa del INAP de México, y en el Foro Internacional Michoacán sobre Gobernabilidad y Desarrollo Democrático.

Tiene a cargo el proyecto de Gestión Gubernamental y Políticas Públicas en la Fundación para la Cultura del Maestro A. C. donde se desempeña como investigadora. Sus áreas de interés son: gobernanza de los sistemas educativos y participación ciudadana en la educación.