PANORAMA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA¹

José Joaquín Brunner
Investigador de FLACSO
Santiago de Chile

1. PRESENTACIÓN

Quisiera partir en esta presentación sobre la Administración Educacional en América Latina, dirigiéndome a un asunto que muchas veces olvidamos cuando hablamos de Administración Educacional. Y es que aquí se trata de la organización y de la administración de unos procesos donde unos establecimientos, que son en realidad especialísimos, que tienen una función muy especial, como los jóvenes es la de transmitir conocimiento,

formar a la juventud, incorporar a la cultura de su época, prepararlos como ciudadano para el ejercicio de la Democracia, y también prepararlos para el mundo laboral que enfrentamos en el umbral de un cambio de siglo. Con las universidades pasa algo similar, las universidades además agregan a estas funciones la de formar al personal Directivo de las sociedades, la de crear un nuevo conocimiento, ojalá en la frontera del desarrollo de los saberes, la de mantener en contacto a nuestros países con la

comunidad internacional de las disciplinas científicas. Todo esto hace que la administración educacional sea en realidad muy distinta, creo yo, de lo que es el enfoque más usual de la administración en organizaciones dedicadas a la producción de bienes y servicios, o en organiza-

¹ Este documento es una adaptación realizada por el profesor Tomás A. Vásquez, de la video conferencia dictada por J. J. Brunner, con el auspicio de la O.E.I., en el mes de agosto de 1996.

ciones interesadas básicamente en maximizar el uso y la rentabilidad de un capital.

En el campo educativo, en realidad, ni siquiera se pueden aplicar nociones más contemporáneas como la de servir con calidad a los clientes, porque en verdad en el caso de la educación yo creo que lo más importante es concebir que, se trata de administrar unas comunidades humanas de jóvenes y de adultos que se reúnen en torno a la transmisión de unos saberes que buscan formar a un grupo dentro de lo que es la cultura de un tiempo y un lugar, y hacer esto en una perspectiva de largo aliento. De modo que aquí, cuando abordamos el tema de la administración tenemos que en lo fundamental centrarnos en esta idea, que la administración tiene que estar diseñada y tiene que responder a las exigencias de este proceso formativo. Tiene que ser un elemento que apoye, que ayude, que facilite estos procesos de transmisión cultural. Desde ese punto de vista, ciertamente que lo primero que requiere una administración de esta naturaleza es asegurar que exista y se desarrolle esta comunidad moral en la Escuela, en la unidad base del sistema escolar y allí se forme efectivamente una auténtica comunidad. Esto significa en primer lugar, una comunidad con identidad propia. Las administraciones de otro tipo de organizaciones, muchas veces más allá de tener que preocuparse de la imagen pública, de la imagen de mercado de la organización, no tienen por qué preocuparse de la conformación de una real comunidad. Esto en el

caso de la Educación es imprescindible, o sea lo primero que la administración de este tipo de organizaciones tiene que hacer es preocuparse porque allí se forme una comunidad con su identidad propia y que recoja una trayectoria, una historia de esa comunidad, que se expresa en un nombre. Muchas veces, en América Latina y también en un país, uno encuentra escuelas que se identifican por un número, que ni siquiera tienen un nombre; entonces, qué posibilidad real de una identidad expresa esta unidad que ni siquiera se reconoce frente a sí y con respecto de los otros a través de un nombre que le dé su personalidad.

En segundo lugar, una comunidad de esta naturaleza, supone al interior de ella, algo que es muy propio de este tipo de organizaciones, que es un liderazgo institucional, un liderazgo intelectual y pedagógico, un liderazgo en lo sustantivo de la organización, o sea, aquí sirve de poco tener una estructura burocrática en el sentido tradicional, con su rutina claramente establecida con unas funciones que se cumplen de la mejor manera posible, bajo vigilancia de los superiores. En realidad una Escuela como comunidad humana no se podría desarrollar bajo esas condiciones, aquí tiene que haber un núcleo humano con un liderato definido, con un equipo que son los profesores que participan de ese liderato y que logran darle una dirección intelectual a esta comunidad que es la comunidad escolar. Desde este punto de vista, los directores o los rectores, de este tipo de organizaciones

son un elemento esencialísimo. Y hoy día la verdad es que todos los estudios empíricos que se están desarrollando en distintas partes del mundo, tanto en países desarrollados como en los de América Latina, confirman el hecho de que uno de los elementos que permite que se desarrolle la administración, en el sentido más pleno del término, es decir que la escuela pueda funcionar realmente como la comunidad, es el hecho de que tenga un liderazgo interno expresado a través del equipo humano, que es el equipo docente, pero fundamentalmente a través de la figura de su Director o Rector del establecimiento. Donde se reconoce además en esta comunidad (esto también es algo muy especial en este tipo de organizaciones) a los profesores un grado de autonomía que, en general, en las demás tipos de organizaciones no tienen aquellos que cumplen la función propia de la organización.

2. LA FUNCIÓN DEL PROFESOR

Los profesores, tanto en las escuelas como en las universidades, tienen una característica esencial y es que ellos están dotados de una autoridad sobre la función que ejercen, o sea, no hay, se supone, nadie que sepa mejor que el profesor encargado de un determinado curso, en una escuela cualquiera desde básica hasta la media o en una universidad, mejor que lo que él sabe enseñar matemática, o enseñar geografía o castellano. Y esto hace del profesor una figura muy especial, porque es una figura que, estando en la base,

digamos así, de la organización, sin embargo tiene una autoridad que no le viene por ningún estatuto ni por ningún cuadro orgánico y burocrático, sino que le viene por el hecho del conocimiento que él posee y que está llamado a transmitir a través del proceso pedagógico. De modo que en esta comunidad, así como hace falta identidad, hace falta liderazgo, hace falta también el reconocimiento al necesario espacio de autonomía que el profesor tiene que tener para poder efectivamente desempeñar su función propia.

Desde el anterior punto de vista es que con razón se dice que al final en la educación todo se juega, en última instancia en la sala de clase, o sea ésta es una organización compleja que es un sistema nacional compuesto por miles de unidades que son los establecimientos, pero donde el proceso real de enseñanza y aprendizaje ocurre en esta pequeña célula que es la sala de clase, donde efectivamente el profesor tiene que tener la posibilidad real de ejercer su función y de ejercerla con el reconocimiento y la autoridad necesaria que le otorga su función. Lo otro que cabe remarcar es que en este tipo de organización, para poder pensar la administración educativa, hay unas ciertas exigencias muy especiales hacia dentro de la propia organización y hay otras exigencias hacia afuera, desde la organización hacia el resto de la sociedad. Exigencias hacia dentro, como, por ejemplo, la de combinar el liderazgo del cual hablábamos con la participación, con el trabajo de un equipo. Aquí se plan-

tean para la administración escolar desafíos que son muy particulares y que no tienen que ver con la forma tradicional de la organización de la empresa por ejemplo, o de la burocracia del Estado.

3. NUEVOS RETOS DE LAS ORGANIZACIONES EDUCATIVAS

La escuela como tal funciona en la medida en que existe un adecuado balance entre el papel de liderazgo de la autoridad del establecimiento y los canales expe-

ditos y las formas reales de participación del equipo docente en la determinación del plan, en el programa, en la aplicación de las actividades curriculares y extra-curriculares. Se requiere en segundo lugar, también un tipo de disciplina dentro de las organizaciones que es muy especial, y sabemos, porque ha sido a lo largo de la historia de la Educación en el mundo, que el problema de la disciplina escolar es uno de los más delicados de manejar dentro de esta comunidad, es una disciplina comunitaria y eso es lo que la hace tan difícil de obtener porque no es una disci-

plina que se pueda imponer por método autoritario, por lo menos ya no, en donde hay una conciencia tan amplia de la horizontalidad, del diálogo, de los derechos que tienen también los niños, los alumnos y los jóvenes que participan en el proceso escolar. Todas las nuevas formas de relación que se dan actualmente, los múltiples medios de comunicación que han abierto a la juventud una forma distinta de relacionarse con su entorno y con los otros, hacen que en realidad el problema de la disciplina sea en estas comunidades uno de los problemas centrales de la administración y que no se puede resolver en ninguno de los dos polos extremos ni se puede resolver con mecanismos autoritarios con meras ordenanzas entregadas verticalmente, pero que tampoco se resuelve bajo un concepto un poco romántico del dejar hacer y de que la escuela podría funcionar efectivamente sin disciplina.

Creo que otro gran desafío que ofrecen este tipo de organizaciones es la evaluación de sus procesos internos, cómo evaluar realmente ya no en términos del tradicional papel que en todo proceso pedagógico juegan los exámenes, sino más bien, cómo evaluar el rendimiento, la calidad, la actividad, el trabajo docente dentro de la escuela. Hoy día este es un problema que está planteado yo diría para todas las organizaciones, tenemos dificultades en todos nuestros países, pero también es un problema que se discute intensamente en el mundo desarrollado, cómo evaluar el desempeño, la calidad del trabajo, la productividad del

trabajo, en hospitales, universidades, en el sector de transporte público y por cierto también en las escuelas, en donde éste es un desafío también particular de éste tipo de organización. Así como hay estas exigencias hacia adentro, hay también unas exigencias muy especiales de este tipo de organización, que marcan los estilos de administración hacia afuera de la comunidad escolar, los niveles más obvios son la relación de la escuela o de la universidad con su entorno más inmediato: con la comunidad local, el padre y apoderado, el vecindario, las empresas y organizaciones sociales que existen en el entorno. Este ha sido tradicionalmente un desafío para sistemas altamente centralizados de educación como los que hemos tenido a lo largo de décadas en América Latina, que se desarrollaron bajo un concepto de mirar básicamente hacia dentro de sí, y fueron con el tiempo perdiendo toda la riqueza de las conexiones que para el proceso educacional son cruciales de establecer con la comunidad y con actores externos a la escuela.

4. LOS OBSTÁCULOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En segundo lugar, cómo asegurar en el entorno externo la autonomía de las escuelas. Creo que este es probablemente uno de los temas más discutidos en los últimos años, en todas partes estamos hablando de descentralización de los sistemas escolares. Y cuando hablamos de descentralización, efectivamente el elemento más crucial, el desafío principal que está

puesto es cómo poder asegurar dentro de sistemas que fueron desarrollándose a lo largo del presente siglo con un concepto altamente burocrático y centralizado de su organización, cómo poder ahora revertir ese proceso qué hizo su sentido, que tuvo su explicación histórica en el momento en que surgió, cómo poder ahora bajo nuevas circunstancias ver sistemas que se han vuelto muchísimo más complejos por la masificación, que tienen cientos de miles y millones de alumnos a veces, cómo poder ahora descentralizar este sistema y devolverle su capacidad de decisión y una autonomía efectiva a las unidades de base que son los establecimientos escolares o en el sistema terciario las universidades, los institutos profesionales, o las instituciones politécnicas o como se llamen en cada uno de nuestros países. Y aquí efectivamente no hay desde el punto de vista de la administración escolar una especie de recetas universales que vayan a funcionar en cada país, cada

país tiene sus propias tradiciones de organización y administración, tiene una cultura asociada a sus sistemas políticos que hacen que las organizaciones a nivel comunal o provincial, o regional, o estadual tengan pesos distintos y formas de relacionarse entre sí, de modo que cuando uno habla de descentralización resulta difícil dar unos patrones universales que pudiesen ser aplicados en cualquier país.

Muchas veces me llama la atención cómo algunos organismos internacionales que promueven procesos de descentralización, creo que en un buen espíritu, el Banco Mundial, lo ha hecho también la UNESCO está hablando de descentralización lo mismo que muchas organizaciones internacionales especializadas en educación, pero a veces entran en la tentación de escoger un modelo de descentralización que es el que habría que seguir, y la verdad es que hemos ido aprendiendo a lo largo de la década pasada y de ésta, que cada país tiene que hacer su propia experiencia de descentralización, tiene que hacerlo de acuerdo a sus propias tradiciones, a su realidad política, a las relaciones de poder que existen en cada uno de los países que son los que van a ir dando, su sustancia, que le van a ir dando cuerpo a estos procesos de descentralización.

5. RELACIONES Y ESTRATEGIAS DE LAS INSTITUCIONES ESCOLARES

Y finalmente, por cierto que también en la relación o en el desafío que tienen estas unidades,

estas comunidades escolares hacia afuera, está el modo de relacionarse de ella con todo el aparato educacional que más allá de cualquiera descentralización existe y va a seguir existiendo a partir de un Ministerio de Educación, y de un conjunto de organizaciones que cumplen funciones de carácter global dentro del sistema. Funciones de supervisión, funciones de financiamiento, de evaluación, de apoyo técnico y que no pueden ser concebidas bajo una especie de único modelo sistémico. Estas unidades escolares, a lo largo de todo el territorio de nuestros países, tendrán que tener su propia forma de organizar estas relaciones, que agregándose van siendo cada vez más amplias hasta llegar al nivel nacional. Dicho esto, quisiera decir que mirado en esta perspectiva más global, el desafío de la administración educacional a nivel global, a nivel más estratégico del país es probablemente uno de los desafíos más cruciales en la organización de una democracia moderna, creo que hoy día en todos nuestros países, existe un enorme consenso en relación a que la educación es hoy el factor más esencial, o uno de los factores más esenciales, para poder exitosamente lograr un desarrollo humano en los países, crecimiento económico, con equidad, con afirmación de las instituciones democráticas. La educación juega allí un papel crucial así como lo juega en cualquier estrategia realista de superación de la pobreza. Así como también lo juega en cualquier estrategia destinada a buscar una mayor igualdad de oportunidades y una mejor distribución

de las oportunidades en la población. Como también lo juega, finalmente, en cuanto a construir las capacidades necesarias en nuestros países para poder competir exitosamente en los mercados internacionales.

Todos nuestros países han adoptado con distintos matices modelos de desarrollo económico que miran hacia el mundo internacional, que están basados en el libre comercio internacional, por lo tanto en todos nuestros países requerimos construir capacidad de gobierno, capacidades económicas, capacidades científicas y tecnológicas, capacidades empresariales que permitan aumentar las exportaciones en general, y en particular, aumentar crecientemente las importaciones que incorporen conocimiento, que tengan un valor agregado que va a estar siempre dado por la educación de la fuerza de trabajo, por la educación y capacitación de los trabajadores, de los técnicos y de los empresarios y por la capacidad de nuestras instituciones científicas y tecnológicas de producir y de incorporar conocimiento a los procesos productivos. De modo que, el problema de la administración, mirado políticamente en una perspectiva de mediano plazo, es algo tan crucial, el manejo de la educación, es probablemente hoy día uno de los factores esenciales en el desarrollo de los países en América Latina. Y en este contexto el papel de los gobiernos o de los estados, para usar un concepto más amplio, es también centrado respecto de la educación, uno escucha a veces, el desarrollo de ciertos pensamientos que en

América Latina y en otras partes del mundo, se llaman Neoliberales, que aspirarían a una especie de reducción o desaparición del estado y cuando uno piensa qué es lo que eso significaría en realidad en el campo educacional, se da cuenta de lo insostenible que son ese tipo de posiciones.

6. PAPEL DEL ESTADO EN LA EDUCACIÓN

La educación tanto desde el punto de vista de su desarrollo estratégico de largo plazo, como desde el punto de vista del financiamiento de la educación y de las universidades, como del punto de vista de la organización del mercado laboral para los profesores y para la financiación del cuerpo docente, es algo que exige la presencia estratégica del Estado. No hay un sólo país del mundo, cualquiera sea su modelo económico de desarrollo, que haya implementado una educación donde el gobierno y el Estado estén ausentes. En todas partes la educación tiene un poderosísimo componente productivo y esto por cierto no tiene que leerse en el sentido de que el Estado debiera seguir cumpliendo con respecto de la educación, las viejas funciones que cumplió en las décadas iniciales de este siglo o todavía hasta los años 60, evidentemente que ese modelo de participación del Estado en el desarrollo de la Educación terminó por agotarse y hoy día se requiere un nuevo papel del estado que fundamentalmente ponga el acento en la visión estratégica de desarrollo de la Educa-

ción, en movilizar a los distintos actores de la sociedad civil para que puedan contribuir y hacerse parte de la empresa nacional de Educación, la movilización de recursos, y la evaluación técnica de la enseñanza de su calidad, para de este modo poder ir logrando lo que es el máximo objetivo de cualquier gobierno en el terreno educacional que es hacer que la educación esté cada día más abierta a las demandas de equidad, que son las demandas finalmente centrales para que nuestros países puedan seguirse desarrollando.

Si nuestros países adquieren competitividad económica y se vuelven muy exitosos en las exportaciones y en la producción de distintos tipos de bienes de servicios, pero no logran superar el abismo de la desigualdad social y no logran eliminar en esta generación y en la siguiente las situaciones de extrema pobreza, evidentemente que la educación terminará por cumplir un papel muy secundario dentro de nuestra sociedad. De modo que el

papel del Estado mirado desde el punto de vista estratégico de la administración nacional de la educación es básicamente el de asegurar que junto con la modernización de la educación, junto con ir mejorando progresiva pero rápidamente la calidad de la educación, se asegure de que ella a través de los distintos mecanismos de contrabalance, de apoyo, de fomento, que un gobierno moderno tiene que tener a su disposición, realmente logre crear más y mejores oportunidades sobre todo, para los sectores de menor ingreso.

7. UNA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA PARA EL PRÓXIMO SIGLO

Termino diciendo en esta presentación que en realidad si nuestros países, durante lo que resta de este siglo y en los primeros años del próximo, no logran efectivamente modernizar sus estructuras educacionales y no logran en ese proceso alterar radicalmente y mejorar radicalmente las formas de gestión de la educación desde el establecimiento escolar hasta la máxima expresión global y nacional de la educación, desde sus Ministerios en el gobierno, realmente América Latina no va a estar en condiciones de hacer frente a los desafíos de la globalización y de la competencia internacional en la primera mitad del siglo XXI. Estamos efectivamente en el umbral de una nueva civilización donde los conocimientos, donde la información y las comunicaciones juegan y van a jugar un papel creciente. La

educación es el capital estratégico que los países en vía de desarrollo tienen a su alcance para poder dar el salto desde su situación actual a una participación más activa, más dinámica, menos dependiente en las nuevas circunstancias que se alumbra con el siglo XXI. Y desde ese punto de vista, la educación es un instrumento estratégico y dentro de la renovación y del cambio de la educación, la modernización de la gestión educacional es un hecho fundamental. La administración educacional tiene que hacerse cargo antes que todo de estos problemas centrales, cómo crear comunidades a nivel escolar, que tengan identidad propia, liderazgo, autonomía, capacidad de participación, vinculación con su entorno.

Es absolutamente claro que necesitamos en los próximos años hacer, en todas partes en América Latina, un enorme esfuerzo para gastar más en educación, una mayor proporción del presupuesto nacional, una mayor proporción en relación al producto interno de cada uno de nuestros países. Pero la verdad es que la experiencia de los países tanto ya hoy día desarrollados como los del sudeste asiático y varias experiencias en América Latina muestran que simplemente inyectar más recursos a la educación sin concebir de una manera distinta la gestión de estos recursos, sin crear un esquema diferente de incentivos para las escuelas y para los profesores que les permita efectivamente mejorar y hacerse cargo de estas comunidades escolares, no va a servir para

dar el salto adelante que necesitamos. De modo que el compromiso de los países de invertir más en educación tiene que ser un compromiso simultáneo con el de mejorar, cambiar y modernizar la gestión educacional.

De otra parte, tal vez uno de los desafíos el más importante es este que hemos abordado precariamente hoy día, yo creo que la educación del próximo siglo, para no hablar del próximo milenio que será muy largo, es una educación que va a estar muy interconectada con las nuevas formas de comunicación que surgen en el mundo y también en nuestro continente y desde ese punto de vista realmente si la administración educacional no asume como uno de sus propios desafíos durante los próximos años una mayor flexibilidad, un abandonar modelos tradicionales basados en la comunicación que durante siglos ha sido la que ha marcado a la educación, que es la comunicación al interior de la sala de clase entre un profesor y los alumnos que durante siglos ha sido la única tecnología que efectivamente ha usado la educación, si no asumimos desde ya que la nueva educación más allá de los problemas que hoy día todavía, el uso de las nuevas tecnologías comunicacionales nos presenta, si no aceptamos que en realidad la educación va a estar cada vez más expuesta a esas nuevas tecnologías y que eso va a requerir modelos de administración completamente diferentes, muy flexibles, muy abiertos a un entorno que no vaya no solamente más

allá de la escuela, sino más allá de las fronteras nacionales, probablemente vamos a perder una de las oportunidades, por una falla en la concepción administrativa de las cosas, vamos a perder una de las potencialidades mayores que tiene este encuentro entre las nuevas tecnologías de la comunicación por un lado y la educación por otro.