

## **ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: EL CASO DE LOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL**

**Dr. Ariel FISZBEIN**

Dr. en Economía de la Universidad de California, Berkeley.  
Jefe de Desarrollo Humano del Banco Mundial, para Argentina, Chile, Paraguay y  
Uruguay.

Profesor visitante de la Maestría en Educación y del Posgrado en  
Gestión de Recursos Humanos de la Universidad de San Andrés.

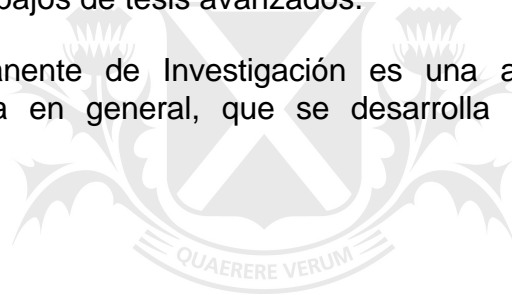
**DOCUMENTO DE TRABAJO N° 4**

## SERIE “DOCUMENTO DE TRABAJO” DE LA ESCUELA DE EDUCACIÓN

La serie de Documentos de Trabajo refleja parte de las actividades de la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés. Los documentos difunden conferencias dictadas en el ámbito del Seminario Permanente de Investigación de la Especialización y la Maestría en Educación con Orientación en Gestión Educativa, y del Doctorado en Educación. También difunden exposiciones de invitados especiales.

El Seminario Permanente de Investigación tiene el propósito de estimular la producción y difusión de la investigación en el campo de la Educación. Tiene, además, el objetivo de familiarizar a los estudiantes de posgrado con la producción de conocimiento riguroso en el área. Entre los expositores se cuentan, fundamentalmente, investigadores formados y, eventualmente, expertos en planificación y política de la educación. También, estudiantes de posgrado con sus trabajos de tesis avanzados.

El Seminario Permanente de Investigación es una actividad abierta a la comunidad educativa en general, que se desarrolla con una periodicidad mensual.



Universidad de  
**San Andrés**

Este trabajo mira seis países: Albania, Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia y Rumania. Todos estos son ex países de la órbita soviética, que en la década del 90' comenzaron un proceso de transformación muy profunda en una serie de dimensiones: dimensión política, económica, cultural y social. El sistema educativo ha sido parte de ese proceso de transformación. Desde el punto de vista de los contenidos, cada uno de estos países pasó de un sistema educativo fuertemente orientado por la ideología de partido a un sistema con contenidos más o menos diversos. Hubo cambios importantes en la organización del sistema y también en la forma de financiamiento. Hubo desplazamientos y cambios importantes en el personal, tanto desde el punto de vista de la administración del sistema como desde el punto de vista de los docentes.

Es coherente que si estos países están en transición también lo estén sus sistemas educativos. Parte de esta transición se refleja en la falta de percepción de un modelo de cómo debe funcionar el sistema, bastante generalizada en distintos estamentos dentro del sector educativo y en la dirigencia del Estado. Sin un modelo no van a lograr reencauzar el sistema educativo.

Como contexto, es importante tener en cuenta que la mayoría de los países con los que trabajamos son países cuya aspiración es la entrada a la Unión Europea. Algunos de ellos están bastante más cerca que otros, como Polonia, Hungría y la República Checa, que están a un paso de entrar a la Unión. Otros países como Bulgaria, Rumania y Albania están más lejos. Sin embargo este es el espacio de referencia, y en ese sentido hay que aclarar cuál es el modelo de sistema al que se aspira: está muy ligado a una expectativa de desarrollo social y económico e inclusive político de incorporación al resto de Europa. Es decir que hay altas expectativas. Uno encuentra en el diálogo con los actores del sistema educativo una tentación a

elaborar respuestas uniformes. Como si existiera un modelo que se pudiese comprar. En todos los trabajos exploratorios los mensajes que aparecían eran: cómo funciona el sistema educativo, queremos adoptar el sistema educativo de Suecia o el de Francia. Es decir, hay búsqueda de un modelo casi prearmado.

Es interesante ver cómo, en los mismos intercambios, surgía una especie de enfoque ad hoc. Cuando uno comenzaba a discutir, a hacer preguntas sobre el propio sistema siempre surgía algún tipo de respuesta: “nosotros somos diferentes”, “nuestra historia”, “cómo llegamos a donde estamos”.

Esta tensión es la base de la motivación del trabajo que iniciamos, que es reconocer la necesidad de temas orientadores pero partiendo de esta tensión, que lo que nos dice es: estamos en situaciones de necesidad de cambio que generan desequilibrios, inconsistencias, etc. Estas sociedades están más o menos desordenadas, buscando un marco orientador y no hay una receta que vaya a cuadrar.

La mejor manera de trabajar este problema es a través de una metodología que ofrezca criterios orientadores, para que los propios actores vayan encontrando cuáles son las reorganizaciones de su propio sistema que mejor funcionarían dadas las variables contextuales.

Esto es lo que motivó este programa que implicó la constitución de un grupo de trabajo en cada país y que en base a una metodología común, con un proceso de capacitación y de orientación, fue desarrollando un análisis paralelo que alimentó un análisis regional.

Como punto de partida, el tema de la descentralización aparece como un eje importante. Lo que encontramos cuando comenzamos este trabajo es algo bastante típico y es un corte muy tajante entre lo que se pensaba de descentralización versus centralización. El viejo esquema del régimen comunista era de centralización así que ahora tenemos que descentralizarlos.

En realidad, existen muchas maneras de organizarse y todas las maneras involucran más de un agente del Estado participando en la gestión del sistema. La antinomia “centralización y descentralización” en el fondo termina siendo bastante poco útil en el sentido de que a esto lo encontramos en los diálogos iniciales y no da respuesta a la mayor parte de las preguntas que ellos tenían.

En ese sentido nuestro énfasis fue en los arreglos intergubernamentales o interjurisdiccionales, reconociendo la existencia de múltiples factores dentro del sistema, sus lógicas de acción, sus intereses, sus autoridades y poderes, etc., y tratar de ver el conjunto de las normas intergubernamentales. Esto permite que el corte tan extremo entre lo central y lo descentralizado, comienza a complejizarse.

¿Cuáles son en concreto los tipos de problemas que se encuentran y de los cuales nosotros partimos?. Existen tres ejemplos genéricos que en mayor o

menor medida se daban en todos estos países. Planteo tres situaciones muy puntuales:

1) Población en edad escolar cayendo por la transición demográfica: la mayor parte de estos países están en una transición demográfica en la que la población en edad escolar disminuye. Esto es aún más fuerte en zonas rurales donde ha habido acciones emigratorias hacia las ciudades. De modo que en muchos casos el sistema educativo enfrenta una situación de exceso de capacidad instalada, con la consiguiente necesidad de optimizar la oferta escolar. Sin embargo, en la mayor parte de los países de los que estamos hablando, las escuelas físicamente son responsabilidad de los gobiernos locales. Puede ser que los maestros no sean empleados de ese gobierno local pero ciertamente la responsabilidad por la escuela es local. Si cae en extremo la población de una aldea, ¿responsabilidad de quién es decidir qué hacer?: cerrar la escuela, no cerrarla, si se cierra la escuela qué se hace con los alumnos. El problema es bastante extendido. Este es un tipo de problema y está vinculado a la falta de claridad en responsabilidades. Alguna responsabilidad que ha quedado semi-indefinida. No es obvio a quién le toca tomar la decisión en torno a la optimización de la oferta escolar.

2) La nueva normativa hace al director de la escuela responsable por la administración escolar. Esto nuevamente varía según el país: es más fuerte en Hungría y República Checa que en Rumania o en Albania. Sin embargo hay otras normativas que dificultan la toma de decisión por parte del director, en particular en lo referente al personal. Dificultades en poder reasignarlo, determinar su pago, influir sobre su horario de trabajo, etc. La práctica real lo dificulta aún más. En algunos de los países lo que sucedió es que los sindicatos docentes tuvieron un rol muy activo en el proceso de transición, en el colapso del régimen comunista. Esto posicionó a ciertos grupos docentes de una manera muy fuerte en relación a la representación parlamentaria, con gran prestigio social, como un grupo sólido. Esto hace que más allá de la normativa fuertemente restrictiva, en la práctica también el director es un actor débil en relación al docente. Esto se complementa además con una especie de soledad del director en algunos casos, sin un esquema de apoyo o de coordinación más amplia dentro del sistema. Están solos frente al gobierno local y frente a los docentes. El director es como una especie de tigre de papel. Aquí encontramos otro tipo de situación: la autoridad que tiene el director no es compatible con sus responsabilidades. En el primer ejemplo existía un problema de falta de definición de responsabilidades, pero acá el problema es la falta de autoridades suficientes para ejercer esas responsabilidades.

3) Tiene que ver con la capacitación docente: el municipio y el director son responsables del desarrollo profesional del docente de acuerdo a la normativa. Al mismo tiempo, tienen un presupuesto destinado, tienen autoridad como para mandar al docente a cursos y tienen el presupuesto para pagarle sus viáticos, etc. Esas autoridades están resueltas. Pero existe un instituto pedagógico que es el mismo de hace 40 años y sigue recibiendo el 100% de su financiamiento en forma automática, de parte de Ministerio de Educación. Y esto es independiente de cuántos docentes capaciten, de cuántos cursos dicten, de cuál sea la calidad de lo que dicten, etc. La realidad es que en este contexto muchas veces las autoridades escolares están insatisfechas con el tipo de

capacitación que reciben de los institutos pedagógicos, pero no tienen forma de ejercer esa insatisfacción. Y lo que termina sucediendo en varios casos es que no dejan que los docentes vayan a capacitarse. Aquí aparece el problema de los incentivos, o de procesos de rendición de cuentas. Lo que en inglés se denomina *accountability*.

Estos son los tipos de problemas que nos preocupaban a nosotros como equipo de investigadores, porque era lo que pedían nuestros clientes. De allí partimos: ¿qué tipo de marco conceptual y analítico usar para analizar esta situación?. Vuelvo al punto inicial donde lo que nos estaban pidiendo era cómo resolver esto. ¿Qué hacemos?, ¿le sacamos poder a uno y le damos al otro?.

Dado nuestro enfoque analítico utilizamos lo que se llama análisis institucional. La idea es que a los problemas observados los entendemos como resultado de acciones y decisiones por varios actores en el sistema. Lo que buscamos es tratar de entender por qué actúan de esa forma, por qué hacen lo que hacen, de manera tal de, después de entender la lógica de acción por parte de los actores en el sistema y cómo esa lógica de acción genera los resultados que observamos, ofrecer herramientas al grupo con el cual trabajamos como para que explore maneras de cambiar las conductas de algunos actores. Hay algo de ingeniería social en proceso, pero mucho menos, o menos artificial, que una que explicara que lo hagan como se hizo en Suecia.

La palabra institución es importante en este contexto, y podemos decir que hay una diferencia entre instituciones y organizaciones. Estamos pensando esencialmente en reglas del juego. Aquí el juego es la provisión de servicios educativos. Tenemos actores y queremos entender bajo qué reglas juegan este juego. Estas reglas pueden ser de carácter formal, como la normativa, pero también informales, que tienen que ver con cosas que no están escritas pero que producto de tradiciones, acuerdos históricos o patrones ya adoptados de conducta, terminan siendo muchas veces más fuertes que las normas formales.

El análisis institucional en ese contexto implica identificar actores, identificar las reglas e identificar cómo esas reglas influyen sobre los resultados. La idea es que hay reglas de juego que generan incentivos para conductas que interactúan entre sí. Y de la intersección de esas conductas se derivan los resultados observados. Hay una escuela sin alumnos que no puede ser cerrada, hay docentes que no se capacitan, hay directores que se supone deben estar administrando sus escuelas y de hecho no lo hacen. Lo que el análisis institucional busca es hacer entender por qué los actores específicos que participan de esas decisiones actúan de esa manera. En ese sentido es más un arte que una ciencia. Lo que nosotros tratamos de hacer es plantear pasos metodológicos más o menos sencillos de manera tal que ese arte no sea del todo caótico.

No es un tema menor definir cuáles son los resultados que importan. Los conflictos y expectativas diversas en torno a resultados son parte del problema de modo tal que el marco analítico no nos permite definir resultados esperados.

Nosotros partimos de objetivos tales como eficiencia, equidad o calidad pero de hecho había otras expectativas dentro del propio sistema en cuanto a resultados. Eran conflictos en torno a esas expectativas los que estaban dificultando las reformas institucionales que permitirían resolver los otros resultados con los cuales nosotros veníamos.

Por otro lado, un análisis de este tipo es válido en un sistema muy centralizado o muy descentralizado, o cualquier variación en el medio. El punto es que las relaciones intergubernamentales juegan una parte muy importante de las reglas del juego en este contexto. En otros contextos podría no suceder. Pero aquí, una parte muy importante de las reglas del juego que nosotros queríamos identificar estaban ligadas a cómo estaban definidas las relaciones entre niveles de gobierno: entre el nivel central, a veces un nivel regional intermedio, lo que en la Argentina serían las provincias. Ninguno de estos países es federal, así que estos entes regionales tienen un carácter bastante distinto. De hecho, es bastante más parecido a un esquema de países latinoamericanos como Colombia, altamente descentralizados pero unitarios, donde las regiones llamadas departamentos tienen una especie de acción pivote pero no tan central como las provincias argentinas. Estaban el nivel central, el nivel regional y el nivel local. A veces el nivel local es un municipio.

Hay también estructuras que tienen que ver con el propio sistema educativo, oficinas desconcentradas. Todo este esquema de relaciones entre niveles de gobierno del Estado obviamente tiene una enorme influencia sobre las reglas del juego bajo las cuales operaban los actores del sistema educativo.

Los pasos de la metodología son:

1. Identificar funciones y actores: en este sentido nosotros desarrollamos una matriz de doble entrada donde hay una cantidad de funciones. Los grandes títulos tenían que ver con personal, curriculum, textos, equipamiento, material de instrucción, infraestructura escolar, matriculación de alumnos, control de calidad y administración.

Hay siete grandes funciones que establecimos y después hay subfunciones. En las columnas teníamos nivel central, regional, local, escuela y externo al sistema. Entonces, esto fue el punto de partida como para tratar de identificar en cada país quiénes son los actores específicos y cuáles son las funciones. Aquí hay un doble ejercicio: quién está haciendo qué y qué se supone que debería estar haciendo. Lo formal y lo informal es el primer paso del análisis, es descriptivo. Ahora, lo que encontramos es un paso extremadamente difícil, no solamente para un extranjero sino aun para los actores locales del propio sistema. Se generaban amplias discusiones en torno a esto motivadas en la falta de claridad en la definición de normas y la inferencia entre lo formal y lo informal. Adoptar una metodología de trabajo participativo permitió llegar a una descripción mínimamente realista de actores y funciones.

El primer paso fue identificar actores y funciones, tanto en lo formal como en lo informal. La lista de funciones que nosotros adoptamos es bastante

genérica y me sentiría bastante cómodo aplicándola en otros países. El tema de la definición de los términos en general ha sido suficientemente tratado.

2. Identificar los problemas: de ello deviene el análisis. Hasta el momento el paso número uno es descriptivo. El paso número dos es profundamente analítico. A partir del uso de la metodología de análisis institucional, partimos de tres tipos genéricos de problemas: a) asignación inadecuada de responsabilidades, b) autoridades que no se corresponden con responsabilidades, c) autoridades que no tienen un esquema de rendición de cuentas.

a) Son funciones en las cuales hay un vacío en la asignación de responsabilidades o una superposición, y por lo tanto un potencial conflicto. En este país nacional no está definido quién es responsable de cerrar la escuela en la aldea en donde no hay alumnos o donde hay muy pocos. Este problema es típico de sistemas educativos que se transforman, donde algo queda mal definido porque en general las definiciones no son hechas sólo tecnocráticamente sino que son producto de procesos que combinan factores tecnocráticos con factores políticos. Este tipo de problema aparece regularmente en esquemas de transferencia hacia abajo de las responsabilidades.

b) En otras palabras, te digo que hagas algo y no te doy ni el poder ni las herramientas para hacerlo. Uso diferentes términos como poder, autoridad o herramientas. En el fondo es la capacidad en el sentido más estricto de la palabra, y esto tiene que ver con la autoridad efectiva. Puede tener que ver con recursos financieros, con conocimiento de información. Todo esto entra bajo esta definición. El ejemplo del Director como administrador entra dentro de esta categoría. Este tipo de problemas son bastante típicos en el esquema de descentralización.

c) Autoridades que no tienen un esquema de rendición de cuentas, es decir, los que tienen poder y autoridad, no tienen incentivos para jugar el juego a favor de los resultados esperados. Entonces, si en última instancia lo que yo estoy pensando como sociedad es que quiero algunos resultados de un sistema, en este caso educativos (y voy a darle responsabilidad y autoridad a ciertos actores para que puedan, jugando el juego, lograr esos resultados). Necesito tener en cuenta o instituir algún mecanismo que genere los incentivos para que esos actores utilicen esos recursos diversos en función de sus objetivos. Eso es "*accountability*". El ejemplo del instituto pedagógico cae en esta categoría.

Entonces el paso 2 implicaba (lo hacíamos función por función) ir viendo qué problemas de asignación de responsabilidades estamos viendo aquí, qué problemas de autoridades que no se corresponden con responsabilidades, qué problemas con los incentivos. Hay cuatro o cinco contradicciones básicas que tiene este sistema, que pueden estar en cualquiera de esas tres áreas y que el análisis debe identificar.

El paso 3 era el paso propositivo: la búsqueda de reformas. Aquí la idea es que hay una correspondencia entre el tipo de problemas y el tipo de solución. Un problema que tiene que ver con el punto 1 podía requerir en algunos casos cambios en la normativa, pero en muchos otros mayor



información, en el sentido de que el problema podía solucionarse informando mejor acerca de la normativa o en algunos casos la normativa, en efecto, tenía una superposición de responsabilidades. Algún instrumento de coordinación o de construcción de consenso era más razonable que tratar de cambiar la normativa.

El problema de tipo 2, el de autoridades, tenía que ver con cómo empoderar a algún actor del sistema. Quién era el actor que necesitaba ser empoderado y cuál era el actor más efectivo del contexto particular de ese país tenía que ver con un tema de orden financiero, con un problema de coordinación. Inclusive también de orden normativo.

Obviamente muy ligado a esto venían las resoluciones al problema de incentivos. Cómo resolver un problema de incentivos podía ser solucionado con información que empoderase a otro actor para controlar al actor que estaba actuando en contra de los intereses comunes, o podía tener que ver con instrumentos de incentivos financieros. Entonces en varios países se discutió ampliamente cuáles eran mecanismos realistas, factibles y efectivos de generar incentivos al desempeño docente, en función de qué y cómo se mide, si son individuales o grupales o si se deciden a nivel de la escuela, local, nacional, etc. En muchos casos podía requerir una transformación de orden normativo.

Esto es un poco la metodología de análisis. Cómo se hizo es casi tan importante como la metodología de análisis. Se constituyeron grupos que tenían como coordinador a un investigador local pero que tenían participación en el grupo representante de los principales actores. Se armaban grupos de trabajo de 6 u 8 personas encabezados por un investigador pero donde había alguien del Ministerio de Educación, del Ministerio de Finanzas, alguien de los gobiernos locales y alguien que tenía que ver con los docentes. Se buscó que ese grupo de trabajo se acercara a las experiencias, visiones, conocimientos, e intereses de lo que a priori nosotros identificábamos como los grandes grupos de interés.

Se armaron estos grupos y este programa tardó unos dos años, en los cuales tuvimos talleres cada 4 o 5 meses en todos los países. La idea era discutir en cada uno de estos talleres los resultados del paso anterior, presentar los objetivos del siguiente paso, etc. Se analizaba la literatura relevante y se hacía algún tipo de intercambio adicional entre los países.

Eran dos cosas: traer un experto externo de otro país para discutir la experiencia de algún otro país y hacer visitas de campo para ver las escuelas en el país. En el primer seminario se discutía la metodología en general. En el segundo seminario se discutía el resultado del paso número 1, y se preparaba el paso 2.

En algunos países los grupos se sintieron suficientemente empoderados como para organizar procesos de consulta más amplios. Por ejemplo en la república Checa había todo un proceso de discusión en ese momento en el Parlamento en torno a la creación de nuevas regiones, querían crear una

estructura de regiones, y entonces organizaron reuniones y discusiones con el equipo con quien nosotros trabajamos y el debate nacional, etc.

Este mismo trabajo podría haber sido hecho contratando al investigador que fue el coordinador del grupo y diciéndole hágalo usted, pero hubiera sido mucho menos rico y efectivo.

Cuento algunos resultados generales. Aquí hay cuatro temas gruesos. Entre ellos, mencioné cuáles son los resultados esperados o los objetivos y cómo esto que para nosotros podría haber sido en principio un parámetro terminó siendo una variable lógica en el proceso.

La realidad es que dentro de los países hay bastante diversidad entre actores con respecto a lo que aspiran como objetivos pero hay mucha similitud entre países. Es decir, si uno toma un país va a escuchar de distintos actores objetivos muy distintos pero si pone todos esos objetivos en un papel y después compara con los otros países en general eran todos los mismos.

En concreto, cuáles eran y cuál es la interpretación que habría que darle. Nosotros partimos de tres objetivos genéricos: eficiencia, equidad y calidad, los típicos. Esto generaba, al comienzo, debates enormes.

Mi conclusión final es que estos son los objetivos pero que las interpretaciones de lo que quiere decir cada una de las tres cosas son muy diversas. Lo que surge de este proceso es que la eficiencia, en el fondo de lo que se trata en estos países, es el desafío de administrar el sistema en el contexto de grandes restricciones. Estos son países que han visto cambios radicales, que pasaron por caídas importantes en el producto bruto, algunos más otros menos.

En Polonia la transición fue muy fuerte pero rápida, tuvieron ajuste brutal en el 90'. En otros países fue más *stop and go*, etc. También pasaron por cambios importantes que tienen que ver con el modo en que el Estado se financia. Estos sistemas educativos tienen que operar bajo fuertes restricciones presupuestarias y tienen el agregado de una estructura de costos insostenible en el nuevo contexto.

Entonces, eficiencia en estos países puede tener distintos tipos de interpretación, lo que quiere decir es la desesperación acerca de cómo hago para que el sistema educativo siga funcionando cuando tengo que recortar gastos permanentemente.

Equidad fue la variable o el objetivo más controvertido. No aparecía, tuvimos que hacer bastante presión para que aparezca. En el fondo hay dos objetivos distintos que tienen que ver con equidad interregional e interpersonal.

La interregional era más fácil de identificar y tiene que ver con cómo lograr que las regiones más atrasadas, las regiones rurales, no se queden atrás. Son países de gran heterogeneidad. Esto es muy claro en Polonia donde

todavía hay un porcentaje significativo de población rural. También en Rumania y Bulgaria, menos en la República Checa.

La interpersonal, que fue la más difícil de sacar a flote, quizá tenga que ver con la historia. Esto es interpretativo: por un lado un temor a que la inclusión de equidad interpersonal, puede sonar en algunos casos como la vieja retórica del partido comunista correspondiente, y por otro lado, paradójicamente, con la falta de debate histórico con relación a los problemas de equidad.

En otras palabras, la percepción era que el principal problema de equidad históricamente era el abuso por parte de la nomenclatura, la burocracia del partido que controlaba los recursos del Estado. Hay mucho menos tradición de ver el tema de la equidad, ya sea de una óptica económica o desde el análisis social. Creo que el objetivo de equidad todavía está muy tapado y controvertido. Tiene un fuerte componente étnico y es básicamente el tratamiento de las comunidades minoritarias étnicas. Esto varía entre los países pero los clivajes crecientemente están ligados a la exclusión de las minorías étnicas.

El tercer objetivo era el de calidad. En el fondo están preocupados por crear un sistema educativo que responda al mercado del trabajo y el mercado del trabajo ha cambiado radicalmente.

Aquí la integración a la Unión Europea de los países es el punto básico. Calidad quiere decir cómo hacemos para que nuestros chicos puedan ser parte de la misma comunidad que los alemanes, belgas o austríacos. Y la otra es cómo responder a las necesidades de la democracia. Calidad quiere decir cómo educamos a chicos, estamos acostumbrados a educar chicos que sabían mucha matemática y lengua, y esto nos genera dos problemas:

1. No es obvio que eso nos sirva para competir en el mercado internacional hoy, y no garantiza para nada que estos sean ciudadanos democráticos. Creo que esos son los objetivos que tienen en mente los diversos actores.

2. Estos son sistemas de responsabilidad grupal, son países que claramente han descentralizado la autoridad, a pesar de esto son y van a seguir siendo esquemas de responsabilidades compartidas entre niveles de Estado.

El punto es cuál es el balance de poder. Esto es lo que no han logrado dilucidar, desde dónde se articula. Aquí veo dos tensiones fuertes que surgen desde el análisis y son cosas para las cuales no hay una respuesta única, o al menos nosotros no queríamos darla pero que ellos tienen que resolver. Por un lado, en este esquema de balance de poder, cuánto poder le quieren dar a las escuelas, dónde está el eje de poder. Claramente ya no está más en el Ministerio Nacional. En algunos países, la República Checa por ejemplo, hay cierta tentación de regionalizar, de crear estas provincias y generar sistemas educativos regionales. En Hungría el poder está claramente a nivel local. Hay una gran tentación de pensar en la escuela como el eje del sistema pero

ningún país lo ha hecho. Hay una visión de escuelas autónomas ligadas en redes de apoyo, de formulaciones de política. Creo que en el imaginario colectivo esto pareciera estar presente, pero al mismo tiempo es bastante claro que el desarrollo institucional de las escuelas y de las redes no lo permite en este momento, tanto desde el punto de vista normativo, desde el punto de vista de asignación de autoridades, etc. El otro eje de tensión en cuanto el balance de poder tiene que ver con la tensión entre profesionales y políticos, esencialmente entre un modelo donde el control y el liderazgo del sistema educativo en el nivel correspondiente, está ligado a las instituciones políticas de ese nivel versus uno en el cual está el vínculo con lo político es mucho más indirecto y hay un liderazgo más profesional. Esta es una tensión difícil de resolver.

Por un lado es difícil no simpatizar hasta cierto punto con actores del propio sistema educativo que sienten la presión del sistema político local. Al mismo tiempo tiene un fuerte aspecto de tecnocracia elitista esta idea de especie de servicio civil educativo, potencialmente inconsistente con el proceso de construcción de una democracia que se está tratando de formar. Esto era claro en el caso de la República Checa donde reemplazaron el viejo sistema local y paradójicamente sacaron el control local del sistema y armaron un sistema tecnocrático profesional nacional. Pero ahora les está apretando el zapato, porque los municipios han comenzado a reformarse y entonces les está generando una contradicción entre lo que es un proceso de construcción de capacidades democráticas, un nivel local, y un sistema educativo que no está del todo integrado. Creo que este es el segundo gran bloque de problemas.

3. La importancia de los aspectos fiscales, en particular la dificultad de desentrañar las reglas del juego en el sistema educativo en un contexto en el cual las relaciones fiscales entre niveles de gobierno, en la mayor parte de los casos, todavía está en evolución. En algunos países es más transparente y en otros menos, pero es algo que está en flujo. Finalmente el conflicto político y su influencia sobre el sector.

La metodología no era tradicional de análisis político-institucional, pero la política fue apareciendo como elemento, en particular en tres temas: el de los sindicatos, el tema de centralización como parte del ciclo político, la participación ciudadana y la participación de las organizaciones sociales. Con una gran diversidad entre países, todo el tema de capital social como una variable muy importante, donde hay países como Rumania donde la destrucción del capital social que se dio a lo largo del período de Ceaucescu fue de tal magnitud que condiciona fuertemente la posibilidad de participación ciudadana en el sistema educativo.

Hay un doble objetivo: uno es que desde el punto de vista del proceso la riqueza del intercambio entre los propios países es muy grande. Esto tiene que ver con cómo aprendemos. La traducción de cómo lo llamamos era aprendizaje grupal, esencialmente no aprendemos en aislamiento. Desde el punto de vista de la investigación en sí misma es muy importante pero lo pongo en segundo nivel, obviamente los comentarios que hice en la parte final no hubieran sido posibles si hubiéramos hecho un solo país.

## PREGUNTAS

PREGUNTA: ¿Cómo funciona el sistema de vouchers?

RESPUESTA: En cuanto al tema de vouchers: sí, hay en varios países un esquema de subvenciones a escuelas privadas. En Hungría hubo una fuerte negociación al comienzo del proceso de transición con la Iglesia. Hoy las escuelas de la Iglesia ocupan un porcentaje importante, es un actor. Y ahí hay financiamiento público negociado por una subvención por alumno. No es un voucher en sentido estricto pero algo de eso hay. En cuanto al tema de captura a nivel local, es muy difícil para uno poder lograr entender, sin conocer el idioma, con tanta distancia, como operan los fenómenos de política a nivel local.

Mi sensación es que en general se encuentra menos del fenómeno de clientelismo político micro de lo que uno ve en América Latina.

En el único país que hay una evidencia muy parcial que yo encontré es en Polonia, donde empezaban a surgir cositas acerca de mercados subterráneos de capacitación. Cosas como que el mismo maestro da clases particulares a los alumnos, algo de compra y venta de puestos. Pero en términos generales ninguno del equipo extranjero se quedó con la sensación del típico esquema clientelar que uno conoce en América Latina.

Hay fuerte variación entre países. Dos extremos, República Checa y Rumania. En la República Checa hubo alta rotación, jubilaron a todos los funcionarios del antiguo régimen. Hubo limpieza de la burocracia. Realmente a los viejos burócratas los desplazaron y hubo un fuerte esfuerzo de lo que se llama la educación democrática. Pero a pesar de eso, en el contexto de una sociedad bastante autoritaria, en Rumania no hubo ningún cambio que yo haya podido ver, no hubo renovación ni en las burocracias ni en la enseñanza. Pero en los últimos dos tres años hubo un cambio. Yo no he vuelto, pero hubo un aggiornamiento interesante.

P: ¿Cómo trabajaron los equipos extranjeros?.

R: Los seis equipos eran bastante distintos. El trabajo sí requirió enormes esfuerzos de nuestro lado, muchas visitas, etc.. Y los informes, lo que ustedes ven aquí, los capítulos de país fueron reescritos. De hecho yo creo que esa es una de las debilidades del diseño de programa: debería haber durado más de lo que duró y haber puesto más recursos en cómo escribir un informe. Esa sería una autocrítica.

El otro punto era si se resuelve la falta de paralelismo entre autoridades y responsabilidades. Y sí, absolutamente, pero nada es gratis. Implica que si no vas a darle las herramientas al Director para que administre la Escuela hay que buscar otra persona que la administre. También hay que ver si no le van a faltar otras autoridades que sí tiene el Director tal como estar cerca de los docentes y

cuál será el sistema de incentivos que se derive de eso. En esta situación en concreto, el punto es ¿cuáles son las instancias a través de las cuales existen insumos, control y feedback de parte de la sociedad en este caso en un sistema educativo?.

La coexistencia de un sistema educativo con una sociedad democrática implica que hay maneras a través de las cuales los ciudadanos determinan objetivos, controlan resultados, etc. Hay más de una manera de hacerlo. Puede darse en un esquema centralizado, pero requiere un desarrollo institucional en el ámbito de la participación ciudadana muy fuerte, porque es sólo en la cima que tenés esa relación entre ciudadanos y el sistema y por lo tanto está muy mediada por otros actores, no es imposible pero es difícil en el contexto de sociedades en transición. Eso es lo que te lleva a pensar que las bocas de entrada sean más diversas y por lo tanto más desconcentradas tiene mayor potencial para la influencia ciudadana.

P: ¿Quería saber si la investigación la pidieron estos países o el Banco Mundial decidió hacerla?

R: Ni fu ni fa. Una mezcla, la idea surgió de un grupo de funcionarios del Banco, del Instituto de Desarrollo del Banco Mundial, que era donde yo trabajaba, que se relacionan no con los gobiernos sino con un conjunto de actores sociales. Uno está en permanente contacto con los países y en búsqueda de programas que puedan servir e interesar. No es que uno decide ni que el país viene y te pide que hagas la investigación.

P: ¿Tuvieron dificultades de acceso al terreno?

R: Fue increíblemente fácil. En general estos son países que tienen una historia muy reciente pero bastante intensiva de relacionamiento con los organismos multilaterales, y muy ligada a financiamiento. De repente esto fue planteado, vino un grupo de gente, no tenía nada que ver con las relaciones políticas de la institución con el país, que no le venía a prestar plata, sino que vino a convocar actores a discutir, a trabajar, etc. De repente generó una dinámica bastante interesante y positiva que, desde mi punto de vista explica el hecho que nosotros no tuvimos ni una sola situación conflictiva en términos de no, no hagan esto o aquello.

También se dio en la República Checa, que no tiene relación con el Banco Mundial. No han tomado préstamos por años. Tuvimos una buena relación, personas que se acercaron y que fueron parte del equipo.

P: Esos actores que decís que aparecieron en escena en forma voluntaria, ¿a quién se reportaban, lo hacían en forma particular o a algún organismo gubernamental o agencia?

R: Ahí fue muy típico el rol de estos coordinadores locales que actuaron como convocantes y negociadores. Esto variaba mucho entre países. Nuestro rol fue de colaboradores y orientadores con los equipos de cierto peso intelectual en el país.

La convocatoria la hacían ellos, nuestro equipo de trabajo conocía lo suficiente del país para saber cuán influyentes o no estaban siendo. Se generó mucho ruido en el interior de los equipos. Gente que se enojó, se fue, entró, salió, esas dinámicas funcionaron, lo que pasa es que no fue con nosotros el conflicto, porque éramos un actor más externo.

P: ¿Cuáles fueron los objetivos de trabajo?

R: Nosotros partimos de estos tres objetivos porque son lo tradicional que se plantea en general como objetivos de políticas, no particularmente en educación. Esto está muy orientado en el esquema de economía pública.

De inmediato eso fue un tema de discusión, en la lista de objetivos cada equipo empezó a poner una lista más amplia de objetivos. Por ejemplo, los Húngaros eran muy enfáticos en esto. Para nosotros la participación es un objetivo, que haya transparencia con la plata es un objetivo, decían que no querían subjerarquizarlo.

No estoy seguro que todos estuvieran de acuerdo con esta vuelta de tuerca que yo terminé dando acá diciendo que si en el fondo redefinimos lo que entendemos por equidad, eficiencia y calidad podemos incorporar todas las preocupaciones que ustedes tienen. Puede ser que no y que otro lo hiciera de otra manera, yo creo que se pueden seguir agregando una lista larga de objetivos pero la experiencia nos indica que cuanto más uno diversifique la función objetivo, más complicado es resolver el problema. Y que si uno puede usar sólo estas categorías pero darle suficiente flexibilidad en la definición, pero es puramente interpretativo.

## Universidad de

La historia de esto es que este esquema yo lo apliqué en una escala mucho menor en trabajos que hice en Colombia y entonces el problema que se me presentaba en ese momento era cómo compatibilizar la lógica de un proceso de descentralización que tenía que ver, por un lado con cuestiones de orden fiscal, y por otro lado, de transformación del sistema político con las lógicas sectoriales de provisión de servicios y a tratar de ver en el caso de educación que enfoque utilizamos. Es el análisis institucional el que te permite hacer este tipo de cosas.

Donde esto ha estado mucho más desarrollado no es en los sectores sociales sino en áreas que tiene que ver más con temas de infraestructura y temas de manejos de recursos naturales. Gente como Eleonor Ostrom de hecho han mirado la tradición de análisis institucional que viene de la economía institucional. Ha ido desarrollando este tipo de enfoques pero a otro tipo de problemas, cómo se hacen manejos de sistemas de riego o de mantenimiento de infraestructuras, etc. Entonces de alguna manera fuimos tomando prestados algunos de estos conceptos y traduciéndolos a categorías que fueran más relevantes para la temática social.

Yo creo que son categorías útiles a la hora de analizar y que en el caso particular de sistemas educativos, empíricamente funcionan.

OTROS DOCUMENTOS DE LA SERIE  
“DOCUMENTO DE TRABAJO” DE LA ESCUELA DE EDUCACIÓN

- Nº 1 OIBERMAN, Irene Beatriz. **La creación de un sistema de información educativa para la gestión.** Mayo de 2001; 20 páginas.
- Nº 2 ABDALA, Félix. **Los excluidos del sistema educativo argentino: resultados preliminares de una investigación.** Septiembre de 2001; 14 páginas.
- Nº 3 GALLART, María Antonia. **La escuela como objeto de investigación.** Septiembre de 2001; 8 páginas.



Universidad de  
**San Andrés**