

La política educativa y la ciudadanía

El desarrollo humano puede ser pensado como el objetivo final de un conjunto de políticas sociales y económicas que despliega un país, pero también como la consecuencia de la selección de un conjunto de instrumentos de política que movilizan las acciones de las personas y les otorga potestades adicionales para obrar colectivamente en pos del bien común. Cuando el Estado reconoce el estatuto ciudadano a las personas en el ámbito social, por ejemplo, en la conducción y en el control de la prestación de los servicios sociales, no solamente está extendiendo una capacidad que forma parte intrínseca del desarrollo humano, sino también está creando un espacio público donde la interacción racional y democrática entre iguales es, por sí misma, creadora de más opciones de elección y solidaridad. Los instrumentos de política que facilitan en mayor grado el desarrollo humano se caracterizan porque procuran que el Estado comparta con las personas la responsabilidad en la construcción del bien común.

En este capítulo se plantea una aproximación a las relaciones dinámicas entre escuela y comunidad local a través del concepto de ciudadanía social, en una versión más amplia que la clásica propuesta de Marshall. Esto exige relacionar el capital social como base de la acción, con la escuela como sistema organizativo capaz de incidir positiva o negativamente en la calidad y la equidad de la distribución social del conocimiento escolar.

Una escuela eficaz, en el sentido que en este informe se le ha dado a este término, es una escuela que incrementa el capital humano de la localidad así como el capital social comunitario. Nuevos conocimientos y habilidades suponen nuevas informaciones que deben circular por las redes sociales, la apertura a los cambios y la modernización social.

Otro componente importante de la política de desarrollo es la ciudadanía. Entendida en un sentido mínimo, constituye un haz de derechos y obligaciones atribuido a las personas para que tomen decisiones libres con base en sus convicciones y sobre asuntos de interés general, en los cuales no son expertos. La tesis de Rousseau sobre la discusión de los no expertos permite sostener que cuando las decisiones son tomadas por todos los afecta-

dos eventualmente por sus contenidos, las fronteras de la razón se extienden y los argumentos circularán por la sola fuerza de su persuasión. Esta concepción aplicada al ámbito educativo, supondría conferirle derechos de intervención y de control a las familias.

Al respecto, aquí se comparte un supuesto fundamental: no es necesario esperar a la siguiente generación de ciudadanos, aquélla que se empieza a formar hoy en las escuelas, para observar algunos beneficios de la educación en el desarrollo local y en el bien común. La gestión de un sistema educativo, con un diseño descentralizado y democrático, permitiría construir capacidades locales de gobierno en las escuelas, en las que padres, alumnos y maestros comparten las responsabilidades de orientar el proceso de enseñanza-aprendizaje. Cierta diseño del sistema educativo que cuidara de extender la ciudadanía a la educación, crearía el entorno más apropiado y estimulante para que la organización de cada escuela se encamine hacia aquella configuración deseable y abandone sus rasgos preburocráticos.

La calidad y la igualdad de los aprendizajes

Una vía para activar el desarrollo humano a mediano y largo plazo es mejorando la calidad de la educación que reciben los niños desde la educación inicial y básica. Además, a la idea de calidad se le debe agregar también la exigencia de la igualdad. Surgen en ese momento dos interrogantes: ¿Cuál de todas las acepciones del término de calidad de la educación se aproxima más a la idea de desarrollo humano? ¿Tienen alguna relación las ideas de igualdad y las de calidad?

En un sentido general, se delimita el concepto que una educación de calidad es aquélla que proporciona a los niños y jóvenes los conocimientos, habilidades intelectuales y actitudes interpersonales mínimamente requeridas para desenvolverse en el mundo globalizado. En términos sintéticos, aprendizaje de disposiciones para el pensamiento complejo, para el trabajo en red y para el discernimiento ciudadano. Ésta es una forma de expresar los cuatro pilares de la educación señalados por el In-

RECUADRO 7.1

Estrategias nacionales ante la globalización: políticas sociales activas.

“En materia de educación, es preciso avanzar hacia la cobertura universal, de preferencia hasta la educación media, y reducir las diferencias de calidad que existen en función del origen socioeconómico de los estudiantes. Para responder a estos desafíos se requieren diversas medidas: programas de estudio pertinentes, uso masivo de los nuevos recursos tecnológicos, habilitación de la comunidad para que contribuya al logro de estas metas, programas focalizados en zonas de menor rendimiento escolar y canalización de recursos públicos en una medida equivalente por lo menos a los estándares de la OCDE (5% del PIB), entre otras. A su vez, la inclusión social comporta nuevas formas de aprendizaje que actualmente consisten, en particular, en el acceso al conocimiento, la participación en redes y el uso de tecnologías de información y comunicación. Sin embargo, no basta con modernizar los soportes educativos; es aún más necesario desarrollar las funciones cognitivas superiores, la capacidad de reflexión, la creatividad, la habilidad de distinguir entre lo relevante y lo irrelevante y la capacidad de planificar e investigar, funciones indispensables en un medio saturado de información”.

Fuente: CEPAL, 2002:36.

forme Delors (1996: 95): “aprender a conocer, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión; aprender a hacer, para poder influir en el propio entorno; aprender a vivir juntos, para participar y cooperar con los demás en todas las actividades humanas; y, por último, aprender a ser, un proceso fundamental que recoge los elementos anteriores”. Por esta razón, para los efectos de este informe, el término de calidad de la educación se asimilará a la idea de “aprendizaje de alto orden”.

Ahora bien, no basta con proclamar el objetivo de la calidad si, por ejemplo, se observa que los niños presentan grandes diferencias en los aprendizajes según el área geográfica donde estudiaron o el tipo de familia de procedencia. Podría darse el caso de una educación de gran calidad pero concentrada en una elite urbana heredera del capital cultural de sus familias. Por ello, es necesario añadir el objetivo de la igualdad. Aunque es necesario reconocer que la búsqueda de ambos objetivos conlleva *trade-offs*. Podría darse el caso de que la preocupación por la igualdad genere un proceso de “igualación por empobrecimiento”. Por ejemplo, la voluntad de lograr que todos los niños tengan igual oportunidad de participar en la escuela podría llevar a favorecer la contratación de nuevos maestros entre personas no graduadas o el uso de programas mínimos de alfabetización. Más niños estarían en la escuela y habrían tomado contacto con la lectura y la matemática, pero probablemente no habrían tenido oportunidad de *aprender a conocer*.

Teniendo presente la anterior advertencia, es

necesario reafirmar que una educación de calidad es una educación con igualdad de aprendizajes de “alto orden” para todos los niños y jóvenes. La utopía de la calidad es intrínsecamente transformadora; lo que quiere decir, creadora de *mutantes* si se permite la metáfora creada por Rama (1991) para el caso de los escolares que logran una movilidad educativa ascendente. Esta es la idea de Edmonds (1979), uno de los pioneros del “movimiento de las escuelas eficaces”. Pero también era la idea rectora de los grandes estadistas que en el siglo XIX propusieron reformas a la educación pública de América Latina. Finalmente, es también la idea propuesta por la CEPAL para la agenda social de la presente década (véase el recuadro 7.1).

Las reformas educativas puestas en marcha en la región durante los años noventa han sido influidas explícitamente por consideraciones como las anteriores. Estas ideas, entre otras, están contenidas también en los consensos sociales y políticos alcanzados en Honduras a partir del Foro Nacional de Convergencia (FONAC). Sin embargo, la discusión sobre la política más relevante radica en la identificación de objetivos operacionales, capaces de orientar la acción del Estado y de concertar a todos los actores sociales más allá de los cambios de gobierno. Una política de estado puesta en este contexto es, por lo general, *selectiva* en sus instrumentos principales. Para este plano menos filosófico, la prioridad de la política se elige dentro de un campo de instrumentos relacionados con los *factores* que contribuyen a mejorar la calidad, que reiteradamente aparecen señalados en los diagnósticos sobre Honduras y otros países con alta tasa de analfabetismo. En general, se han agrupado según hacen alusión a las relaciones pedagógicas o a la administración. Entre otros se destacan: la oportunidad de acceder, permanecer y egresar de ella obteniendo el certificado de estudios del nivel respectivo; la actuación de maestros profesionales y actualizados; la utilización de recursos didácticos y tecnologías de información; la orientación de los procesos de enseñanza con programas y estándares pertinentes para el aprendizaje y la modernización de la gestión educativa a través de un esquema de descentralización.

Puede resultar atrayente concertar programas de política sectorial en educación que se concentren en uno de estos aspectos, en aquel que, por ejemplo, presente las mayores urgencias o los indicadores más críticos. Sin embargo, estas decisiones también deben enfrentar una restricción elevada de presupuesto: la capacidad del Estado de financiar el incremento de recursos imprescindibles para poner en marcha una reforma de amplio alcance. La presión de la urgencia y la restricción presupuestaria conllevan el riesgo de perder de vista la interdependencia sistémica con que cada factor actúa sobre el funcionamiento del sistema educativo. A continuación se examinan estas alternativas mediante la *anticipación de escenarios* en los que se utiliza un sólo instrumento (véase el cuadro 7.1).

CUADRO 7.1

Escenarios alternativos de política educativa

Escenario	Énfasis y prioridad en:
I	Promoción automática o no discriminada decretada administrativamente.
II	Diseño y desarrollo curricular concentrado en la elaboración de un programa oficial y único.
III	Desregulación educativa: Evaluación externa de aprendizajes + elección familiar de las escuelas.

Fuente: Elaboración propia de PNUD, 2002.

Tres instrumentos comparativos de política

Un primer escenario de política educativa viene definido por el objetivo de la escolarización universal y el uso del instrumento administrativo de decretar la promoción automática o no discriminada de todos los niños que hayan asistido al grado. Se puede estimar con los datos disponibles que, en Honduras, sólo algo más de seis de cada diez niños completará la Primaria en el plazo estipulado; estos niños tienen una probabilidad elevada de repetir primer o segundo grado, lo que hará que se retrasen notoriamente en su proceso escolar y que alguno de ellos termine abandonando la escuela. Esto significa, en términos agregados, que las escuelas presentan una pirámide de grados con una “base ancha” (primer grado) y una cúspide reducida (sexto año). El resultado final para el sistema es una mayor *ineficiencia*. Se demanda una gran cantidad de recursos humanos y materiales para lograr graduar a un niño, debido a la repetición y se recortan los recursos necesarios para mejorar la calidad de la educación en los grados superiores.

El instrumento de la promoción indiscriminada, sobre todo a nivel de primer y segundo grado, tiene resultados notables. El mejoramiento de los indicadores del sistema puede observarse muy rá-

pidamente: estrictamente de un año para otro, tal como se ejemplifica en el cuadro 7.2. Esto lo convierte en un instrumento particularmente apropiado cuando el objetivo es que los niños *permanezcan en la escuela*.

Ahora bien, una política fundada sobre este instrumento implica un conjunto de supuestos exigentes que tocan aspectos sociales, pedagógicos y organizacionales. Por sólo mencionar algunos, es necesario recordar que la medida funciona cuando *todos* los niños *ingresan a la escuela* a la misma edad, es decir, a los cuatro años a la educación preescolar o inicial o a los seis años a la educación primaria.

En Honduras es sumamente problemático cumplir con este supuesto, ya que la inscripción tardía es un problema muy extendido. Su incumplimiento tiene como resultado la conformación de grupos de primer grado heterogéneos en edades: niños de seis años, junto con otros de nueve años; una situación análoga es la que se produce como consecuencia de la repetición (cuadro 7.3). En segundo lugar, la promoción por ciclos, basada en la idea de respetar el proceso de aprendizaje “natural” del niño, encierra un supuesto sociofamiliar, a saber, que existe *continuidad* del proceso de aprendizaje en la casa y en la escuela, lo que sólo es plausible de sostenerse en los hogares con alto clima

CUADRO 7.2

Porcentaje estimado de repetición según los grados

	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto	Total
% repetidores	15,8	9,3	6,5	4,0	2,2	0,8	7,6
% de repetidores si no hubiera repetición en primer grado							4,0

Fuente: Elaboración propia con base en el Secretaria de Educación, 2000. Los cálculos son estimativos sobre la base del total de repetidores declarados a nivel nacional en las 9,095 escuelas primarias para las cuales hay información.

CUADRO 7.3

Porcentaje de niños que asisten a un centro escolar dentro de la edad correspondiente

	5 años	6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años
Asisten a la escuela	34,4	56,8	82,8	90,1	91,3	91,9	89,3	82,0

Fuente: Elaboración propia con base en DGEC, 1999.

educativo, que son los menos en Honduras. En tercer lugar, la promoción automática supone un fuerte trabajo pedagógico en equipos de docentes formados para trabajar con herramientas de planificación y evaluación estratégica, apoyados por un personal de escuela en el cual, aparte del director, figuran otros apoyos tales como psicólogos, profesores especializados en dificultades de aprendizaje y trabajadores sociales. El tipo de escuela predominante en Honduras no dispone de este personal de apoyo.

Vistos estos supuestos, ¿cuáles serían los riesgos de asumir una política de promoción? La consecuencia de utilizar este instrumento, que pretende corregir la *ineficiencia*, en un sistema educativo que no cumple los supuestos requeridos para su utilización, suele ser un incremento de la *ineficiencia escolar*. La débil relación hallada entre la tasa de eficacia terminal y los promedios departamentales de la UMCE invita a reflexionar sobre la falta de relación entre asistencia y aprendizaje. Una mejora de la eficacia terminal en los departamentos con menores tasas (lo más rezagados) estaba asociada con una caída en los resultados observados. Por el contrario, una mejora de la eficacia en los departamentos con mejores tasas, se traducía en mejores resultados. Esto permitiría fundamentar la hipótesis de que la promoción automática tendría efectos adversos en aquellos departamentos más rezagados (con mayor repetición y deserción) que son los que precisamente se intenta promover. La promoción automática trata el efecto como la causa del problema y sólo constituye una aparente solución eficiente, ya que mejora los indicadores de

cobertura a corto plazo con la misma cantidad de recursos. De aquí que, a mediano plazo, tal política traslada a los grados superiores la ausencia de aprendizajes en las áreas instrumentales como la lecto-escritura.

Un segundo escenario de política se basa en la idea de fortalecer el currículum oficial de la enseñanza obligatoria. El instrumento privilegiado es la política curricular. Consiste en definir un programa oficial que sea enseñado en todas las escuelas del país; en dicho programa, se incluyen especificaciones sobre objetivos pedagógicos terminales por área y por grado (“estándares de desempeño”), contenidos o materias a enseñar y un conjunto de estándares relativos al entorno de aprendizaje creado en las escuelas para que los niños puedan relacionarse con el conocimiento y aprendizaje. Puede resultar trivial, pero es necesario explicitarlo: la investigación indica que el tipo y los contenidos del currículum ejercen una importante influencia en el aprendizaje. Un currículum académico exigente promueve altos niveles de aprendizaje en los alumnos. La diversidad del currículum (por ejemplo, por escuela o por niveles de inteligencia) está asociada a una mayor desigualdad en los aprendizajes (Gamoran, 1997). En consecuencia, el diseño y el desarrollo de un currículum nacional que establezca estándares de logros, contenidos mínimos, sugerencias didácticas, guías de texto, evaluaciones estandarizadas y fundamentos psicopedagógicos y sociológicos, puede constituir un instrumento de reforma muy atractiva para avanzar en calidad e igualdad de aprendizajes.

El uso del instrumento de la política curricular

CUADRO 7.4

Disponibilidad de maestros en las escuelas hondureñas según el sector institucional

	Rural oficial	Rural privada	Urbana oficial	Urbana Privada
% maestros con post-título en las escuelas	33,8	39,5	49,8	61,9

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaria de Educación, 2000.

se fundamenta en algunos supuestos. Cabe destacar alguno de éstos por su trascendencia. El primero y más evidente es el hecho de que el Estado tiene capacidad organizativa para imponer a todas las escuelas el currículum señalado, estableciendo un esquema realista de supervisiones, premios y castigos para los maestros y las escuelas. En general, esto es posible cuando se cuenta con un cuerpo consolidado y profesionalizado de inspectores pedagógicos que visitan con regularidad de cuatro a seis veces por año) a los maestros y realizan con ellos sesiones de trabajo y capacitación curricular; inspectores que comenzaron su carrera siendo maestros y que, luego, realizaron una formación de postgrado para desempeñarse como tales. En segundo lugar, se supone que el programa está redactado en un campo semántico conocido por los lectores. En general, esto se adquiere en las instituciones de formación docente, donde el currículum de formación de los futuros maestros está altamente correlacionado con las discusiones pedagógicas, psicológicas, sociológicas y filosóficas contenidas en el programa oficial. Dado que estos contenidos académicos son propios del nivel terciario, es difícil pensar que Honduras pueda cumplir con este segundo supuesto, cuando sólo un 39% de sus maestros de primaria ha realizado cursos después de haber recibido el título (véase el cuadro 7.4). En tercer lugar, se supone un sistema educativo con reducida segmentación institucional y bajamente estratificado desde un punto de vista social. Aquellas discusiones y las variantes observadas en la política curricular sólo cubren un aspecto: *el currículum prescrito*.

La investigación muestra que más importante que el currículum prescrito es el currículum enseñado en las clases y que, en general, es el resultado de un conjunto de decisiones pedagógico-organizativas tomadas en cada escuela y como reacción a un diagnóstico hecho sobre las necesidades y oportunidades de las familias que asisten. La distancia entre el currículum oficial y el currículum enseñado suele ser significativa y se incrementa en las escuelas que atienden a niños pobres. Las bajas expectativas educativas de los maestros conllevan recortes importantes de los contenidos enseñados y la sustitución de actividades netamente orientadas al desarrollo cognitivo por otras de tipo manual, plástica o recreativa. En síntesis, en la actualidad no hay política curricular viable sin formación docente terciaria, sin conformación de equipos de asesores pedagógicos regionales y sin desarrollo organizativo en las escuelas.

El tercer escenario de política se define a partir del instrumento de evaluación externa y periódica de los aprendizajes, realizada a los alumnos de las escuelas, con el fin de informar a todos sobre los resultados de la enseñanza. La lógica de una política como ésta difiere radicalmente de la anterior. En lugar de pautar oficialmente el “proceso de trabajo escolar”, señalando a cada maestro y escuela qué y cómo debe enseñarse en cada grado y materia, se

fijan estándares de resultado final, se realizan evaluaciones externas y se difunden pública y ampliamente los resultados para que la opinión pública no especializada juzgue qué tan bien lo están haciendo las escuelas.

Cuando la política combina la evaluación externa con una política de elección familiar de escuelas (*parental choice*), uno de los resultados es la ampliación de los medios que los padres disponen para vivir el estilo de vida que prefieren. Entre los pedagogos, no existe consenso sobre cuál es el mejor método para enseñar matemática a un niño de ocho años y, probablemente, el éxito del proceso de enseñanza dependa más de las interacciones grupales que del propio método. Por tanto, al imponerle a un maestro un único y mejor método, se reduce su autonomía profesional, se censura la innovación didáctica y, posiblemente, se disminuye la eficacia escolar, debido a la aplicación de métodos no adecuados a la población escolar.

Por el contrario, una regulación del sistema que esté basada en la disposición de información sobre los resultados educativos, que sea científicamente válida y esté debidamente comunicada, permite el desarrollo de reacciones de las familias contra el deterioro de la calidad educativa. Tal política tiene como corolario una retirada significativa del Estado y de su burocracia escolar en pos de mayor libertad de acción a los agentes sociales y educativos. Las escuelas quedan más expuestas a sus resultados y, con esto, se incrementa la responsabilidad profesional de los maestros y la responsabilidad de las familias en controlar de cerca el funcionamiento de sus escuelas. Todos estos argumentos resultan muy relacionados con la definición más sintética de desarrollo humano como ampliar la libertad para elegir su propia vida.

Detrás de una reforma educativa que elige concentrarse en este instrumento existe un conjunto de supuestos que, nuevamente, es necesario examinar, aunque sea brevemente. En primer lugar, la regulación del proceso de trabajo escolar exclusiva o primordialmente a través de estándares finales, desplaza las tareas más pesadas del *diseño*, pero traslada todo el *desarrollo* curricular a las escuelas. Si bien no todas las escuelas comienzan de cero al crear un programa, esta tarea requiere mucho tiempo extra, conformación de equipos, liderazgos gerenciales en las escuelas, asesoría pedagógica externa accesible, de experimentación pedagógica, de monitoreos y retroalimentación. Por más sencillos que sean los diseños, estos procesos de invención educativa planificada¹ no son posibles de desarrollar si la escuela no dispone de capacidades organizativas consolidadas. Entre ellas, estabilidad y masa crítica de personal docente calificado, un clima organizativo comunitario y un esquema de toma de decisiones que asegure a mediano y largo plazo la sostenibilidad de los proyectos y programas elaborados (Lee y Smith 1996, Fernández 2001). Hasta el día de hoy, no hay disponibles datos que permitan evaluar todos estos requisitos, con excep-

ción de la disponibilidad de masa crítica de docentes formados en cursos de postítulo: el 56% de las escuelas del país carece de esta masa crítica y una de cada tres escuelas tiene un plantel docente que aún no completó el proceso de socialización profesional. Las diferencias resultan muy importantes al comparar las escuelas urbanas con las rurales, las privadas con las públicas, tal como se puede apreciar en el cuadro 7.5.

En segundo lugar, estas políticas de desregulación suponen que las escuelas fácilmente pueden encontrar en su entorno de trabajo los contenidos teóricos, las didácticas y las metodologías de planificación necesarias para el desarrollo escolar. Siendo la sociedad local el principal entorno de las escuelas, es necesario cuestionar cuáles son los recursos de información que circulan en las redes sociales de las zonas rurales, en zonas geográficamente aisladas o en zonas marginales de las ciudades donde operan una alta proporción de las escuelas. Un indicador que podría informar sobre este aspecto es el clima educativo promedio de los hogares cuyos hijos asisten a las escuelas. En las zonas rurales, ocho de cada diez familias no tiene finalizada la educación primaria; al contrario del Distrito Central o de San Pedro Sula, donde existe una importante proporción de familias que tienen más de nueve años promedio de educación (cuadro 7.6).

Si se supone que el clima educativo del hogar está directamente relacionado con la calidad de la participación (discusiones, demandas, aportes) realizados por las familias, se podría formular la hipótesis de que una política de desregulación podría implicar un incremento de la desigualdad. Varios trabajos de investigación han mostrado precisamente esta situación: las diferencias sociales en los entornos escolares impactan adversamente sobre la igualdad debido a que el control de las escuelas requiere de un nivel de conocimientos importantes, que son poseídos por las clases medias. Estas son las que suelen aprovechar mejor las nuevas oportunidades de elección. Además, se podría suponer que tal política tampoco activaría las redes de capital social. Tales redes pueden estimular la asistencia a la escuela, pero difícilmente pueden abastecer de los conocimientos requeridos para el desarrollo curricular.

La política de la descentralización: la cuestión de los agentes

La descentralización de los servicios educativos consiste en la transferencia de un conjunto más o menos amplio de recursos financieros, de poderes y de obligaciones relativas a la gestión pedagógica, administrativa y laboral, desde el nivel nacional representado por el Ministerio de Educación a entidades subnacionales de distinta índole: entidades federativas, departamentos, municipios y escuelas. En la ciencia política, se le denomina a la esfera ministerial “el principal”, en tanto que a los segun-

dos se les designa como “agentes”.

¿Qué beneficios para el desarrollo humano se pueden esperar de tal proceso? Si bien no toda descentralización es necesariamente una democratización, algunos argumentos, que son reiterados como fundamento de políticas, señalan las externalidades positivas que pueden generarse en un proceso de este tipo. Se podría sostener la tesis de que *bajo ciertas condiciones muy especiales y exigentes, la descentralización puede activar, a mediano y largo plazo, procesos de relevancia generadores de desarrollo humano*. Estos serían: la extensión de la ciudadanía social activa a nuevos sujetos no especializados y antes excluidos de la materia educativa; el incremento de la eficiencia social en la prestación y la movilización adicional de recursos locales para completar el financiamiento educativo.

En primer lugar, la transferencia de potestades y recursos tiene como consecuencia multiplicar los ámbitos, los criterios y los actores implicados en la toma de decisión. Es decir, crea una red concéntrica de nuevos agentes gestores de la prestación de un servicio. En segundo lugar, dichos agentes son, por lo general, aunque no exclusivamente, cuadros administrativos de expertos o especialistas en educación, reclutados para la gestión del servicio. En alguna medida, esto supone un proceso de generación de nueva burocracia². Pero, además, el conjunto de potestades (poderes-deberes) transferidas a estos nuevos cuadros administrativos, abre nuevas oportunidades jurídicas y políticas de controlar local y nacionalmente, la legalidad y la conveniencia del desempeño de los nuevos órganos. En términos clásicos, se podría retomar aquí la tesis de la división de poderes entre agentes ejecutivos, agentes legislativos y agentes jurisdiccionales. La descentralización de potestades puede complementarse en la ingeniería jurídica, con la creación de nuevos órganos elegidos por sufragio ciudadano, encargados de la aprobación de las grandes orientaciones de política, de su monitoreo y de la valoración de sus resultados. Esto significa incrementar la extensión de los derechos de ciudadanía social en la gestión de las políticas por parte de los implicados en las prestaciones resultantes. Los ámbitos regionales y locales generarían espacios públicos de discusión de política, de toma de decisión democrática y, es de esperar, que sea constructivo de nuevas capacidades de gobierno.

Este tipo de ampliación de los derechos de participación no experta de ciudadanos comunes, representados en consejos y otros órganos deliberativos, es el camino elegido por Panamá con las juntas regionales y El Salvador con las asambleas comunales de Educación (ACE). En Panamá, las juntas están compuestas por tres representantes electos por los maestros, dos electos por los padres de familia y un miembro designado por el ejecutivo nacional; en El Salvador todos los integrantes de la ACE son padres de familia que asumen los cinco cargos directivos existentes.

En segundo lugar, al aplastar las pirámides jerár-

CUADRO 7.5

Porcentaje de escuelas que carecen de masa crítica de capacidades docentes

	Rural pública	Rural privada	Urbana pública	Urbana privada	Total
% escuelas que tienen menos del 40% de sus maestros con postítulos	60,4	54,4	37,0	24,1	56,0
% escuelas cuyos maestros tienen como máximo cuatro años de graduados	34,5	33,1	5,1	33,1	31,2

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Educación, 2000.

quicas, la descentralización reduce las presiones o los círculos viciosos y otros síndromes burocráticos que pesan sobre las escuelas. Se reducen los circuitos de información entre las escuelas y los responsables jerárquicos. Es posible constatar, con mayor precisión, los desajustes entre lo previsto en los programas o en los estándares de evaluación y el funcionamiento de las escuelas, introduciendo correctivos a tiempo. Esto supondrá *incrementos de la eficiencia social* del servicio por una mayor sensibilidad de las autoridades delegadas para captar las preferencias, los intereses y las necesidades de las familias de la jurisdicción. Esta sensibilidad permitiría generar distintas “prioridades legítimas” para la política educativa y asegurar una más ajustada distribución del presupuesto (Gropello, 1999).

Sobre las diferencias que se observan en las tasas de repetición de grado por departamento, es probable que las razones para que las tasas sean distintas y singulares en cada departamento y que, por tanto, los instrumentos apropiados también sean diferentes; estas diferencias probablemente estén asociadas a la historia local de la educación en cada región, más que a indicadores económicos. La realidad sociocultural y política de Islas de la Bahía, Copán y Gracias a Dios son netamente dis-

tintas de San Pedro Sula o Tegucigalpa. Las agendas sociales y políticas varían probablemente y las grandes posiciones pueden tener matices distintos. Los ciudadanos tienen mayores probabilidades de interacción con los actores políticos y, también, con los magisteriales. Es más factible pensar en acciones de protesta por problemas en la prestación, así como también utilizar las redes locales de capital social para acceder a los que toman las decisiones con antecedentes favorables a la propia posición reclamada.

En cuarto lugar, la multiplicación de agentes permite pensar en un incremento de la diversidad de formas de organización que pueden adoptarse. Es difícil pensar que pueda imponerse y fiscalizarse una única y mejor forma de hacer las cosas en la escuela. A la vez, esta diversidad *de facto* puede legitimar la exploración de nuevos modelos de organización escolar, que ya no necesiten ajustarse a la fuerza a las prescripciones centralistas.

Tanto los primeros trabajos sobre descentralización educativa realizados a principios de los años noventa (Rivas, 1990) como los más recientes (Winkler, 2000), han mostrado la gran diversidad de “descentralizaciones” existentes cuando se consideran aspectos jurídicos, políticos e históricos. Las

CUADRO 7.6

Porcentaje de hogares con niños asistiendo a la escuela, con bajo y alto clima educativo según los dominios

	Distrito Central	San Pedro Sula	Ciudades pequeñas	Ciudades intermedias	Zona Rural
% hogares con un promedio de educación menor a primaria completa	33,1	37,1	45,2	56,4	83,0
% hogares con un promedio de más de 9 años de educación	32,8	28,3	23,2	13,1	3,4

Fuente: Elaboración propia con base en DGEC, 1999.

preguntas básicas del diseño son tres; ¿qué competencias descentralizar?; ¿qué controles establecer? y ¿qué información proveer para la toma de decisiones?. En general, en los primeros procesos se observó una concentración en la selección de formas de transferencia de las potestades más apropiadas para cada país. Esto ha generado varias polémicas dada la complejidad que encierra el proceso de transferir competencias a distintos niveles del sistema educativo.

Un supuesto necesario en relación con la transferencia, es que estas consecuencias positivas esperadas de la descentralización pueden tener distinta magnitud y factibilidad, según el tipo de relaciones que se establezcan entre el principal y el agente. Estas diferencias podrían pensarse, para el caso, en términos de cantidades de agentes: no es lo mismo descentralizar a 18 departamentos, que a 298 municipios o más de 10 mil escuelas. Antes de abordar cuáles podrían ser los impactos sobre las escuelas, objeto *mediato* de la política, sería conveniente resumir *grosso modo* modelos generales de descentralización. Esquemáticamente, se presentan tres grandes modelos de transferencia de competencias que se han implantado con mayor o menor éxito en la región: la autonomización escolar; la municipalización y la federalización.

Tres modelos de relación principal agente

El primer modelo recibe el nombre de “autonomización escolar”. Las experiencias en la región con este modelo son limitadas, pero podría citarse el caso de Nicaragua, el del Estado de Minas Gerais, la Ley Orgánica de Educación (1996) de El Salvador y, en alguna medida, pero bastante restringida, también el Programa de Escuelas de Calidad iniciado en el año 2001 en México. Las competencias que han sido atribuidas a las escuelas varían de país a país: contratación y despido de maestros; elección del director; asignación del rubro “mantenimiento e inversiones”, tanto para edificios como mobiliario; asignación del gasto corriente de funcionamiento; control y evaluación de la gestión y aprobación del plan de gestión, incluido los objetivos pedagógicos específicos.

El segundo modelo podría ser denominado descentralización por “municipalización”. La idea principal es que la autoridad responsable de toda la gestión escolar es el municipio. Argentina ha implementado a partir de la ley del 1993, procesos de municipalización en algunas provincias; Brasil tiene una educación básica municipalizada desde el año 1930. Sin embargo, el caso nacional prototípico aquí es Chile. A principios de los años ochenta, se inició un programa por el que se transfirió a cada municipio del país la propiedad y gestión de todas las escuelas públicas de educación inicial, básica y media. Esta municipalización de la educación pública fue completada por un programa de privatización de una parte importante de escuelas para crear un sector “particular subven-

cionado”. Finalmente, la gestión pedagógica y curricular fue asignada a cada escuela con una total autonomía garantizada por la Constitución. El Estado conservó la potestad de fijar centralmente la Unidad de Subvención Educativa (USE) o “voucher” que se distribuye mensualmente a cada escuela con base en el número de alumnos que asisten regularmente.

El tercer modelo podemos denominarlo “federal” en razón de que el Estado central traspassa a los estados federados, provincias o regiones, las potestades de distribución de recursos, relaciones laborales, supervisión, contextualización del currículum y, eventualmente, la financiación de una proporción del presupuesto educativo con fondos locales. Aquí pueden ubicarse las políticas de los estados federales grandes (México, Argentina, Brasil) y, también, de otros países que, si bien no son federales, han adoptado una transferencia regionalizada, como Panamá. En la medida en que existe una extendida democracia electoral y legislativa que ejerce fuertes controles sobre la gestión del ejecutivo y sus secretarías, se está en condiciones de acercar realmente la prestación del servicio educativo a los intereses locales. La agenda política se ve ampliada y los partidos que compiten electoralmente por el gobierno local se ven forzados a incluir en sus programas lineamientos y propuestas específicas para el sector educativo. Las campañas electorales suelen ser momentos en los que los temas educativos se ponen a discusión, la ciudadanía demanda más y mejor información a los “expertos” y se construyen nuevos posicionamientos de opinión no especializada.

Los efectos de la descentralización

En Honduras fue en 1991 cuando se aprobó la Ley de Municipalidades, el signo visible más importante del comienzo de la descentralización del Estado. En 1994, la Secretaría de Educación de Honduras puso en marcha el proyecto de “Escuela Morazánica”, en tanto que en 1996 se inició la descentralización, creándose las Direcciones Departamentales de Educación (DDE). Ambas medidas tomadas conjuntamente hacen pensar que el modelo final de descentralización aún no está totalmente delineado; entre otras razones porque como lo expresa Martinic (2001), se trata de una “transferencia en cascada”. En principio, se observan elementos del diseño “federal” junto con el “municipal”. Las direcciones departamentales y distritales pasaron a ser responsables de ciertos aspectos de la gestión, aunque el nivel central conservó buena parte de las potestades que la Constitución y la Ley le imponen. Hasta ahora no se han transferido potestades de asignación o redistribución del presupuesto, ni tampoco potestades de contralor jurídico de los gastos; la Secretaría mantiene centralizadas estas decisiones. Esta división de responsabilidades abre algunas interrogantes respecto a los prerrequisitos funcionales y a los posibles impac-

tos en el desempeño escolar.

El objetivo inicial que orientó la descentralización fue la promoción de innovaciones en el plano técnico-pedagógico, especialmente en el currículo, la planificación, la gestión, la tecnología, la investigación, la supervisión y la acreditación (Secretaría de Educación, 1997:75). Sin embargo, es necesario considerar si los instrumentos seleccionados resultan funcionales a algunos de estos objetivos y para cada uno de los agentes en los que se deposita las potestades transferidas. Así, por ejemplo, se señala: la disponibilidad de cuadros administrativos técnicamente especializados en la gestión pedagógico-curricular, la gestión financiera, la información y los controles. Estos prerrequisitos tienen una magnitud radicalmente distinta entre pensarlos para 18 departamentos que hacerlo para 298 municipios.

Se asume hipotéticamente que el proceso está orientado por un modelo de “federalización” de la educación en el que se constituyen agentes ejecutivos especializados en cada departamento. Hay evidencia consistente en esa dirección. Desde 1996 funcionan, por la vía de la desconcentración, 18 Direcciones Departamentales de Educación (DDE) con la potestad de administrar, orientar, coordinar y ejecutar los programas y servicios que ofrece la Secretaría de Educación.

La descentralización por departamentalización conlleva un nivel bajo de complejidad en el funcionamiento del sistema. El número de instancias regionales de decisión es relativamente bajo como para que las comunicaciones puedan fluir horizontalmente en los DDE. La subordinación vertical de las unidades al gobierno central parece estar garantizada. Los mecanismos de retroalimentación y, en consecuencia, los flujos de información desde la base hasta la cúspide del sistema resultarían relativamente controlables. La conformación de cuadros administrativos especializados en cada departamento del país no revestiría grandes problemas de escala o restricciones de oferta. Los procesos de selección de personal calificado podrían realizarse sin enfrentar grandes restricciones por la escasez local de recursos humanos. Dada la escala de potenciales agentes participantes, los imprescindibles programas de capacitación (administrativa, estadística y pedagógica), requeridos para liderar la gestión educativa departamental, podrían instrumentarse mediante la presencia de profesores de alto nivel nacional e internacional. Es posible establecer un Consejo Nacional de Educación en el que el ministro de educación, los directores departamentales, los técnicos del área curricular y los sindicatos puedan negociar un diseño curricular válido para todo el territorio nacional, pero con componentes flexibles y específicos por región.

En consecuencia, se puede estimar que la departamentalización permitirá descentralizar y, a la vez, mantener un grado relativamente elevado de organización racionalizada y profesionalizada, controlada desde el Gobierno central, lo cual re-

percutiría en una reducida heterogeneidad tanto en la prestación como en los resultados. Por un lado, las DDE no cuentan con potestades para la redistribución de los presupuestos. Tal restricción podría reducir la diversidad de programas focalizados y orientados a satisfacer demandas departamentales de educación básica y formación docente. Por ejemplo, no podían redirigirse recursos si se evaluara que cierto programa de educación básica requiere un monto mayor para contratar maestros bilingües o si se diseñara una estructura de incentivos docentes fundada en retribuciones diferenciales obtenidas por la realización de proyectos educativos interescolas o zonales.

Por otro lado, el modelo multinivel ajustado mostró una baja incidencia del nivel departamental en el indicador de eficacia terminal: algo más del 4% de la varianza era explicada por el conjunto de características del departamento. Tal resultado tiene una faceta positiva, nada despreciable, para un proceso de descentralización y da pie para estimar que la desigualdad no se incrementaría mucho en caso de transferirse responsabilidades a los departamentos. Vistos estos argumentos, se explican algunas conclusiones de la evaluación preliminar que se hizo a finales del año 1997, en donde se decía que la transferencia formal no había roto la tradición centralista y se señalaba que la excepción debería estar en el plano de la selección y promoción (ascenso) de recursos humanos (Secretaría de Educación, 1997:75).

Al suponer la hipótesis de que el escenario final de la descentralización es la transferencia a la corporación municipal, las propuestas de reforma educativa planteadas en el año 2001 reclaman nuevas obligaciones para el municipio. Este consenso se corresponde con la Ley de 1990, en el sentido de plantear la necesidad de un municipio que extienda y materializa sus tareas de promoción y prestación del servicio educativo, priorizando presupuestariamente la educación y dedicando una proporción fija de recursos “a la construcción, mantenimiento y dotación de materiales y equipos a los centros educativos” (Salgado y Soleno, 2001:181). Los municipios tienen potestades de orientar y asignar rubros presupuestarios específicos a la educación, aunque obviamente, esto varía significativamente según el nivel de recaudación fiscal y el ingreso promedio de sus habitantes. El proyecto “Escuela Morazánica” preveía asignarle algunas potestades de diseño curricular, capacitación docente, control del gasto y supervisión administrativa al director distrital y a los asistentes. A nivel local, también es más factible que los padres de familia actúen colectivamente a través de asociaciones y que se puedan lograr convenios entre la escuela pública y las empresas privadas, cooperativas, sindicatos y otras organizaciones civiles. El modelo tiene otra característica importante: tal opción de política dejaría el control a una corporación municipal elegida a través de elecciones populares.

Ahora bien, es necesario reconocer que al apo-

yarse la gestión educativa en las capacidades sociales de la localidad, se podrían producir observar también “externalidades negativas”, ligadas a los atributos ecológicos específicos. Los municipios tienen escalas de funcionamiento muy diferentes -y hasta extremas- en su sistema educativo. Uno de los más pequeños, Humuya del departamento de Comayagua, cuenta con 7 escuelas primarias, 189 escolares, 6 maestros y ningún colegio de educación media (PNUD, 2000c). En el otro extremo, en el Distrito Central hay 493 escuelas primarias con 175 mil alumnos, 4,733 maestros y 370 colegios de educación media. Mientras que en el primero es perfectamente posible coordinar la gestión educativa reuniendo a los directores de las escuelas, en el segundo es necesario contar con un cuadro administrativo especializado y relativamente extenso.

A la inversa, es muy probable que no haya ninguna posibilidad de atraer al municipio de Humuya expertos en desarrollo curricular, profesores especializados pues es probable que el municipio no pueda costear los gastos; tales opciones sí son factibles para el Distrito Central que, incluso, puede contar regularmente con el concurso de profesores de la Universidad Pedagógica Nacional o de expertos extranjeros. De manera similar, este problema se presenta en la constitución cuadros administrativos y de diseño organizativo tanto en la gestión como en la supervisión educativa de las escuelas. Por ello, es necesario pensar en el funcionamiento de la escuela, es decir, la cantidad total de escuelas y de maestros que deben ser atendidos. Según los datos del Censo Escolar del 2000, casi la mitad de los municipios hondureños tiene como máximo 20 escuelas primarias, en tanto que uno de cada cuatro no tiene escuelas de enseñanza media (véase el cuadro 7.7).

Las diferencias de escala están asociadas a la capacidad y profesionalización de los organismos del gobierno local. Tales diferencias repercutirían desde el inicio en significativas desigualdades para comenzar el proceso de descentralización, por lo que la construcción de un cuadro administrativo especializado deberá enfrentar restricciones serias. La escasa capacidad de absorción de los docentes, reiteradamente señalada en los diagnósticos, es probable que limite el proceso de municipalización, particularmente en las zonas rurales. Dados estos supuestos, las diferencias ya observadas en la eficacia terminal entre municipios podría llegar a incrementarse. Cabe recordar que al año 2000, con un esquema no descentralizado, las diferencias entre municipios explican más de un 10% de la variabilidad.

Por otro lado, ha quedado establecido que la agencia involucrada en la descentralización debe considerar el papel de los ciudadanos. El funcionamiento eficaz de esta gestión municipal dependerá de los controles democráticos, es decir, de la propia institucionalidad democrática a nivel local. El diseño actual parecería asignar las tareas ejecutivas al alcalde y las tareas deliberativas, evaluativas y de

control a la corporación municipal. Las tradiciones democráticas locales influirán poderosamente en la existencia de estos controles recíprocos. La existencia de una verdadera y transparente competencia electoral será decisiva para consolidar una normativa institucional democrática fundada en una idea de ciudadanía extendida (véase el capítulo 6).

Si las redes sociales carecen de puentes o de vínculos, los recursos que se pueden movilizar serán definitivamente escasos y de muy baja rentabilidad, sin considerar lo riesgoso que podría significar la existencia de redes de “vínculos fuertes” sin vasos comunicantes que conlleven a fenómenos de exclusión.

Finalmente, si se asume la hipótesis de que la política de descentralización apunta a la autonomización escolar, la transferencia de competencias a la escuela puede avanzar en la medida en que ésta no reproduzca en su interior la carencia de responsabilidad y de control propias de las grandes organizaciones. La clave parecería ser el diseño de órganos colegiados mixtos. En la propuesta del año 2000, se ha introducido y consensuado la necesidad de establecer “órganos de participación” de distinto tipo a nivel de los centros educativos (Salgado y Soleno, 2000). En este marco, parece ser que el escenario más favorable es el proceso de relocalización de los mecanismos de rendición de cuentas en el consejo local de desarrollo educativo, en el que se delegan tareas de supervisión del cumplimiento laboral de los maestros (absentismo), y del proceso mismo de enseñanza-aprendizaje. Salgado y Soleno (2000) señalan como principio de política las formas “de dirección colegiadas, generando procesos de descentralización no privatizantes y de participación social”. En un caso, la descentralización crea poder (“empoderar”) a un actor estatal; en otro, a un actor local y, finalmente, se configura un modelo de “empoderamiento docente”, a la vez que se crean “capacidades de gobierno”.

Cualquiera de los diseños alternativos revisados supone escenarios con un conjunto de riesgos como bien se han encargado de mostrar los diversos estudios sobre la materia. El más importante, sin duda, es que la descentralización puede generar mayores desigualdades.

Las unidades regionales y las escuelas no tienen, al inicio de los procesos, las mismas capacidades organizativas para garantizar la calidad y la equidad intrarregional de los aprendizajes. El análisis empírico realizado ha mostrado que, incluso en un escenario gradual como el que la reforma hondureña se ha planteado, pueden darse diferencias importantes entre los departamentos y, mayores aún, entre los municipios. Estas desigualdades territoriales se ubican prácticamente en todos los indicadores educativos considerados, desde la tasa de cobertura hasta los niveles de aprendizaje medidos por UMCE, incluyendo el indicador de eficacia terminal (véase capítulo 5 del Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2000).

CUADRO 7.7

Distribución de los municipios según el número de escuelas primarias

	Hasta 20 escuelas	Entre 21 y 50 escuelas	Entre 51 y 100 escuelas	Más de 100 escuelas
% de municipios	47,7	36,3	12,4	3,8
Número de municipios	142	108.0	37	11

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Educación, 2000.

La activación del desarrollo humano

Como se ha visto hasta ahora, cada instrumento impulsado de política cambia las relaciones entre los agentes, modifica las instituciones regulatorias, requiere de capacidades organizativas nuevas y, finalmente, tiene efectos relevantes en la calidad y la equidad de los aprendizajes. Conviene retomar en este análisis la perspectiva del desarrollo humano y plantear los efectos sinérgicos que la descentralización podría tener a nivel local.

Existe un consenso cada vez más amplio en que la política curricular es uno de los instrumentos fundamentales de una reforma que busca acoplar el aprendizaje de los escolares a la cultura globalizada. El papel del Estado es central para determinar que todos los niños tengan los mismos estándares de desempeño, contenidos y oportunidades didácticas para el aprendizaje, incluyendo la provisión de textos gratuitos. Podría parecer trivial hacer esta observación, pero es necesario recordar que Honduras ha hecho avances más bien modestos en esta materia y ésta sería una forma estratégica de incorporar los nuevos desafíos de la cultura globalizada a la discusión y al quehacer magisterial.

La política adopta como estrategia la descentralización. Para esto es conveniente activar con nuevas y más amplias potestades a los distintos *agentes*, cuyas acciones directas o indirectas incidirían en la materia escolar: los cuadros administrativos, los profesores de los institutos normales, la escuela como organización, los técnicos especialistas del Ministerio, los equipos de supervisores, los directores, los sindicatos de maestros, los padres y los evaluadores externos. Los modelos de transferencia de potestades pueden entenderse como nuevas relaciones de intercambio y de cooperación entre los círculos en los que estos agentes desarrollan su actividad. Cada uno de estos agentes opera en *organizaciones* de muy diversa conformación: tales como entidades estatales, ONG, asociaciones empresariales, movimientos religiosos, asociaciones civiles y fundaciones extranjeras. Las relaciones entre las organizaciones, verificadas en entornos diversificados, son ocasiones propicias para que puedan difundirse conocimientos y nuevas ideas sobre gestión, aprendizaje y diseño organizativo, que beneficiaría no sólo a las escuelas sino a las res-

tantes organizaciones.

El diseño institucional en que se ha hecho énfasis concede un papel central a la idea de *ciudadanía*. Los usuarios deben ser constituidos como ciudadanos en el triple sentido que tiene este concepto: el cívico, el político y el social en materia educativa. Si la transferencia de potestades se dirige tanto a la activación de los cuadros de los especialistas en educación, como a la participación del ciudadano en general, esto tendrá algunas consecuencias beneficiosas. Este es un desafío crucial para Honduras y, además, muy pertinente para este momento histórico en el que es perceptible una creciente preocupación por las políticas sociales y por la movilización ciudadana en pro del bien común. Es necesario rescatar el valioso proceso de consulta nacional para elaborar una Propuesta de Transformación del Sistema Educativo Nacional que promovió el Foro Nacional de Convergencia (FONAC) durante el año 2000. Esta experiencia ya es un activo en favor de la creación de capacidades de gobierno a nivel descentralizado, no sólo porque se han involucrado casi 16 mil personas y 300 organizaciones, sino porque el proceso tuvo resonancias en los 18 departamentos y en 210 municipios.

La descentralización puede tener externalidades positivas de relevancia sobre la estructura y diversidad de *capital social*. Las interacciones, a propósito de la gestión educativa, entre administradores, familias y maestros permitirán construir la base para las redes formales e informales de capital social. Desde el contexto de las comunidades, esto permitiría crear capital social en forma de pautas de acción colectiva o "asociacionismo civil" entre actores que no estaban vinculados anteriormente y que, incluso, en otros ámbitos pueden estar separados. La comunicación entre redes podría ampliar el debate "no especializado" sobre la "buena educación" y ayudaría a profundizar la valoración social de las credenciales educativas en todos los estratos de la sociedad.

Un proceso de descentralización, que diversifica los agentes y faculta la adopción de una gama amplia de políticas a nivel regional y local, presiona fuertemente sobre los circuitos de *información*. En general, los sistemas educativos están estructurados para producir una información administrativa y rutinaria en la base (las escuelas, los

inspectores) que será procesada y analizada en la cúspide para el soporte de las decisiones. El caso prototípico es la estimación de la demanda educativa y la decisión de la creación de escuelas o de plazas docentes. Al conferir a múltiples agentes la potestad de gestionar, el circuito de información se redirecciona y la distancia entre quien produce los datos y quien los analiza se reduce hasta un punto en el que el mismo individuo puede llegar a realizar ambas funciones. El tipo de información necesaria se diversifica, puesto que es necesario relevar tanto información sistemática para la comparación local, así como otra particular que sea relevante para la jurisdicción.

El análisis de la información aparece como una tarea estratégica de los agentes. Son necesarias nuevas competencias para el análisis y la interpretación. La administración central ya no puede ser la única fuente de información, ni tampoco son suficientes los indicadores tradicionales: matrícula, repetición y deserción. Tanto la planificación, como la gestión y el control activarán la demanda por una nueva y más precisa información sobre los resultados educativos. Esto supone realzar el papel de la Unidad Externa de Evaluación UMCE. Es probable que sus operativos de evaluación de aprendizajes en tercer y sexto grado deban adquirir una periodicidad mayor (por ejemplo: cada grado cada dos años), y que el diseño de la muestra deba alcanzar un tamaño mayor en aras de realizar inferencias con más precisión para cada uno de los 18 departamentos.

Las demandas de *formación* hechas por los agentes suponen nuevos desafíos a los organismos nacionales, tanto a la Secretaría, como a las escuelas normales y las universidades. Para poner en marcha los cuadros administrativos departamentales es preciso la realización de programas intensivos de capacitación para que los funcionarios puedan desarrollar sus nuevas competencias con la preparación técnica apropiada. Esta preparación es multidisciplinaria y, por tanto, requiere de la participación de especialistas de las distintas disciplinas científicas involucradas en la gestión; desde la teoría curricular y la didáctica hasta la estadística, la planificación y la teoría de las organizaciones. Los destinatarios de tales programas son también diversos en sus formaciones de origen y en sus necesidades; por lo que la oferta de capacitación habrá de estar diversificada.

Finalmente, en este capítulo se ha pretendido resaltar la necesidad de que, sea cual fuere la orientación o el modelo de descentralización educativa que se escoja, las reformas de la escuela deben ser graduales, escalonadas y coordinadas; sin dejar de tener en cuenta que las escuelas reaccionan de manera diversa frente a las políticas. La variabilidad, y

no la homogeneidad, es la característica sobresaliente de la implementación de las políticas. La complejidad y la especificidad son así elementos predominantes en un proceso de transformación integral de la escuela. La observación no es trivial, especialmente si se recuerda que una de cada tres escuelas hondureñas es unidocente. En consecuencia, los parámetros de este tipo de escuelas requieren un diseño y una interrelación muy distinta y hasta contraria a la observada en otras escuelas de gran escala.

También debe tenerse presente que un sistema organizativo se constituye delimitándose frente a sus entornos relevantes: las familias de la localidad, otras escuelas, si las hay, y las autoridades educativas. Por lo tanto, todas las escuelas tienen incorporado una buena parte de los vínculos con las familias y las redes interfamiliares existentes en la localidad. Cuando se introduce un instrumento como el de la regulación por vía de la evaluación y la elección familiar, esto puede significar que se potencia las escuelas para seguir haciendo lo que siempre han hecho: apoyarse en las familias para funcionar. En las escuelas rurales, por ejemplo, estas redes de solidaridad local son las que les permiten agenciar recursos extraordinarios para mejorar el edificio, la asistencia, los textos, etc. Al contrario, en algunas escuelas urbanas marginales, ubicadas en zonas nuevas formadas por inmigrantes provenientes de diversos orígenes rurales, probablemente la escuela carezca de estas redes de capital social, entre otras cosas, porque las familias carecen de estos recursos. Ahí probablemente no hay historia densa de relaciones.

En consecuencia, el instrumento basado en las decisiones familiares podría transformar radicalmente la organización familiar al convertirla en espacio de interacción novedoso para las familias y, por tanto, espacio de creación de capital social. Pero todo este proceso requiere de tiempo, y la escuela funciona con una ordenación de la temporalidad muy particular, como es el ciclo escolar. De ahí que las políticas debieran tener presente este último rasgo.

En síntesis, los riesgos de una política de descentralización no deben pasarse por alto, así como también deben considerarse los requisitos de participación ciudadana y de aportes de expertos. Aún reconociendo estos riesgos y requisitos, una forma de descentralización escalonada, gradual, creadora de ciudadanía extendida, con fuertes incentivos en la toma de responsabilidades profesionales por parte de los maestros, pero también con buenos equipos de supervisión y asesoramiento pedagógico, puede ser una estrategia *humanizante* que genere un círculo virtuoso de desarrollo humano.

NOTAS

1 El término se toma de la investigación de Cabrio sobre microinnovaciones en los centros educativos medios del interior del Uruguay.

2 Sería difícil pensar que puede desarrollarse la prestación regular y continua de un servicio público en el Estado Moderno sin constituir una administración que se aproxime a lo que Weber (2001) denominó como “burocracia” por oposición a la administración “prebendaria”.