

CONFERENCIA

Dictada por el maestro Roberto Reyna Tejada, MA, Rector de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, en la ciudad de Baní

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN AMERICA LATINA

Baní, provincia Peravia, 19 de diciembre del 2007

Señoras y Señores:

Les agradezco a los organizadores de este encuentro la gentileza que han tenido de invitarme a intercambiar con ustedes sobre el tema de la descentralización de la educación como mecanismo idóneo para comprometer a un mayor número de sectores y actores en la formación escolar de las nuevas generaciones.

La descentralización de la educación es un proceso que permite la regionalización del currículo y el desarrollo responsable de las iniciativas de las comunidades locales en la administración del sistema educativo en el

aspecto económico y en la gestión de los recursos humanos que inciden en ese sistema.

En la historia de la educación dominicana ha habido altas y bajas en lo referente al proceso de la descentralización de la estructura educativa.

Uno de los cambios más recientes es el que se introdujo en el sistema educativo en los inicios de la década de los setentas y que se denominó nuclearización.

La nuclearización fue una división del sistema educativo en grupos de escuelas formados por varios centros escolares que funcionaban de manera integrada y uno de ellos, el que tenía

mejores condiciones de funcionamiento y estaba equidistante de los demás, era el núcleo.

Pero ese no era un buen ejemplo de descentralización, pues no incluía la administración autónoma de los recursos ni dependían los centros educativos de los ayuntamientos, como se establece en toda política de descentralización.

Puede decirse que la tendencia a la descentralización ha operado más lentamente que lo que pudo esperarse en los inicios de la década de los noventa, cuando se inició el Plan Decenal de Educación.

Conforme a lo establecido en la Ley 66- 97, de Educación, con el fortalecimiento de las direcciones regionales y los distritos educativos, ha avanzado la descentralización de los servicios, aunque ha permanecido relativamente estancada la descentralización de los recursos.

En América Latina, las secretarías de educación se debaten entre sus funciones tradicionales y las nuevas funciones referentes a la regulación, la política, los incentivos, la vigilancia, la evaluación y la asistencia técnica.

La combinación de funciones tradicionales con nuevas funciones les ha restado eficacia a las secretarías de educación y las ha hecho generalmente más ineficientes.

Tal situación ha tenido importantes repercusiones sobre la motivación y la seguridad del personal, especialmente el personal de nivel decisorio de la política y de la estructura administrativa.

Las reformas educativas, las normas y la regulación establecidas en la Ley, así como el monitoreo, la compensación y la asistencia técnica son elementos a tomar en cuenta para constituir una política de descentralización.

La descentralización de la educación ha chocado, además, con la realidad de la insuficiencia de los recursos locales. Si los municipios fueran a asumir efectivamente el

gasto educativo, la atención a las escuelas coparía la totalidad de sus presupuestos, amén de que sus recursos administrativos y su estructura organizativa no parecen estar preparadas para asumir la tarea.

Por ahora, la intervención de los gobiernos locales sólo es posible en la atención preescolar y en la alfabetización de adultos, pero todavía no conseguimos una atención municipal integral hacia los jóvenes.

En nuestra región, la descentralización de la educación es un propósito común, que transita por caminos diferentes y con avances desiguales, lo que significa que nuestros países han concebido y aplicado la descentralización

como transferencia de algunas de las responsabilidades del gobierno nacional a los centros educativos.

En muchos casos, los municipios han dado muestras de creciente capacidad para apropiarse de sus nuevas responsabilidades, incluidas las vinculadas a la financiación de los servicios educativos.

En algunos países, los municipios vienen asumiendo responsabilidades de supervisión de la educación, aun cuando estas no les hayan sido atribuidas por ley, y en este terreno se están decantando las mejores prácticas.

En nuestro país, Juan Pablo Duarte, el padre de la patria, les atribuyó a los gobiernos locales en su conjunto la categoría de Poder Municipal, con lo cual daba por sentado que los ayuntamientos debían tener potestad para dirigir, orientar y administrar la educación de sus munícipes.

Pero el sentido napoleónico de la mayoría de los gobiernos nacionales ha ido mermando el poder de los municipios, de manera que el nuestro es uno de los países del continente en que menos descentralizada está la educación.

En general, en América Latina hay un dilema con respecto al nivel adecuado para la descentralización: Argentina ha descentralizado hasta el nivel intermedio (la provincia) y así lo

está haciendo Venezuela; Brasil, Colombia y Chile lo hacen al municipio. México sigue siendo el país más altamente centralizado en nuestra Región.

En la República Dominicana, con la puesta en marcha del Plan Decenal de Educación, se fortalecieron las asociaciones de padres y madres y se crearon sociedades provinciales y municipales de apoyo a la educación, e incluso se creó una Dirección General de Descentralización, la cual todavía existe, en la estructura organizativa de la Secretaría de Educación.

En ese marco, y como parte de una política de descentralización algo tímida, se produjo una

cierta apertura a la creación de patronatos que procuraban financiamiento para las actividades educativas a nivel local.

Por otro lado, al producirse un acercamiento de los sectores empresariales a la educación, se logró poner en marcha un plan de apadrinamiento de centros educativos, con lo cual se reforzaba la política descentralizadora.

Algunos países comienzan a apuntar al desarrollo de una política integral, que armonice la oferta y la demanda de las instalaciones escolares (la infraestructura) con la de maestros, textos, equipos y capacidad administrativa de los planteles, con el propósito de restablecer, de alguna forma, el vínculo entre la Secretaría de

Educación y los actores locales, fundamentalmente comunidades y autoridades municipales.

Algunos países han otorgado responsabilidades y recursos a las organizaciones comunitarias o de beneficiarios de los servicios educativos (las asociaciones de padres, por ejemplo), mientras otros han condicionado esta autonomía a la coordinación u orientación de los ayuntamientos.

El trío formado por el Gobierno Central, los gobiernos locales y las comunidades u organizaciones de la sociedad civil no siempre marcha adecuadamente, debido a las rivalidades políticas que se mantienen permanentemente en

alza por el activismo a que obliga la celebración de elecciones cada dos años.

Un aspecto importante de la política de descentralización impulsada por el Plan Decenal de Educación se aplicó al desarrollo de un programa de mantenimiento de las instalaciones escolares, con el apoyo económico del BID y del Banco Mundial.

Esas iniciativas y la política de descentralización no han podido aplicarse en mayor medida en nuestro país porque no se logró un acuerdo nacional sobre la descentralización del currículo y porque no ha habido recursos para la dignificación del magisterio por vía de un salario apropiado ni para la formación científica y

pedagógica de esos recursos humanos dedicados a la enseñanza.

En vista de que el proceso de la descentralización de la educación se encuentra todavía en estado incipiente, y tomando en cuenta también la gama de experiencias variadas que ofrece la región, es pertinente proponer algunos desafíos comunes que deberán ser atendidos en los próximos años.

Esos desafíos son premisas esenciales para elevar la cobertura y mejorar la calidad de la educación y alcanzar así los objetivos del Milenio en materia educativa, los cuales están muy lejos de alcanzarse en muchos de nuestros países.

Para lograr avances significativos en la descentralización no basta con la estructura organizativa ni son suficientes las funciones tradicionales de los ministerios de educación, sino que se requiere la reorganización institucional del nivel central del sistema educativo y la asignación de presupuestos cónsonos con las necesidades del país de convertirse en una nación competitiva por la cantidad y la calidad de su educación.

El reto principal consiste en imprimirles a los centros educativos el carácter de las nuevas responsabilidades del gobierno central, en reconstituir sus estructuras y su personal, en desarrollar nuevos sistemas de información, seguimiento y evaluación, en motivar a su

personal para la realización de las nuevas funciones.

En imperativo los gobiernos centrales provean la financiación de la política de descentralización, de la reforma educativa y la transformación curricular y de la formación y perfeccionamiento de los maestros en lo referente a la Pedagogía y la Didáctica.

Como los municipios no cuentan con los recursos suficientes para realizar el gasto educativo, es necesario que los gobiernos centrales participen protagónicamente en la financiación de ese gasto (mediante transferencias, contratos y subsidios) y que también intervenga el sector privado, ya se trate

de las comunidades (incluidas las comunidades más pobres), las empresas o las demás organizaciones propias de la sociedad civil.

Para la participación del sector privado se puede establecer la conciliación entre la inversión en educación y las obligaciones fiscales, es decir, que se les dé un tratamiento fiscal especial a los empresarios que contribuyan al desarrollo de la educación.

La única forma de explotar al máximo las posibilidades de la descentralización estriba en liberar la creatividad de las comunidades y de los agentes locales o regionales, de manera que ellos se apropien gradualmente del servicio e introduzcan innovaciones técnicas en la

producción del servicio y en la asignación de los recursos.

Es necesario conseguir la debida transparencia en el gasto educativo y establecer una posibilidad de conciliación entre el papel de la Secretaría de Educación y el que le corresponde al ayuntamiento y las condiciones de participación de las comunidades.

Además, es necesario montar los sistemas de información que se requieren para una función compartida de control y de vigilancia para asegurar la buena marcha del sistema educativo en su conjunto.

Para desarrollar gradualmente el proceso de descentralización de la educación algunos países como Brasil y Nueva Zelanda han mantenido el manejo del gasto de funcionamiento en el Gobierno Central y han transferido a los consejos o comités locales la selección del director de la escuela, y en algunos municipios mexicanos se ha permitido que las autoridades locales otorguen estímulos a los maestros.

En todos los países resulta problemático conciliar el financiamiento público con la gestión privada. Para enfrentar este problema, Chile, por ejemplo, ha empleado con éxito el cupón o "voucher" para asegurar que la financiación

corresponde efectivamente a la demanda y a las preferencias ciudadanas.

Otra dificultad con que tropieza la descentralización es lo que tiene que ver con la seguridad del mantenimiento de las instalaciones escolares. Hasta ahora, las experiencias de los países de América Latina indican que este mantenimiento funciona mejor cuando se descentraliza al municipio.

Sin embargo, se requiere todavía que las secretarías de Educación ofrezcan guías claras de conciliación entre la oferta y la demanda de instalaciones escolares y que se establezcan verdaderos canales de consulta de la demanda integral del servicio.

Tanto Colombia y Venezuela como otros países del área han encontrado escollos en su propósito de reorganizar sus secretarías de Educación. Perú redujo dramáticamente el personal de su Ministerio de educación, de 4.000 a 400 empleados, pero no se produjo el cambio que se esperaba en su funcionamiento. Argentina y Chile brindan ejemplos pioneros de cómo reorganizar los ministerios de educación.

En Argentina, por ejemplo, se ordenó una descentralización real, abrupta, radical, del Gobierno Federal a las provincias. En ese país, el Ministerio de Educación no se ocupa ya de los sueldos o de las relaciones con los maestros; se ocupa, si, de la reforma educativa, de las

políticas compensatorias, de la asistencia técnica.

En nuestro país tenemos serias dificultades para avanzar en el proceso de descentralización, pero podemos salvarlas si se logra un gran acuerdo nacional en que participen todos los sectores y actores económicos, sociales, políticos, religiosos.

Claro que debemos resolver numerosos y acuciantes problemas de que adolece nuestro sistema educativo antes de que nos dediquemos como país a desarrollar una política de descentralización educativa.

Esos problemas de nuestro sistema escolar se resuelven con mucho dinero, con presupuestos adecuados, se requieren cuantiosos recursos y la mancomunidad armoniosa de muchas voluntades que hoy andan dispersas en la República Dominicana.

Muchas gracias.