

Estado y educación en América Latina

Eugenio Rodríguez Fuenzalida

Director de Programas de la Organización de Estados
Iberoamericanos en Chile.

TAREA conversa con Eugenio Rodríguez sobre tres temas de interés latinoamericano: las nuevas concepciones del Estado y su rol en las políticas sociales, la idea de la educación como un servicio público en el que deben confluir Estado y sociedad, y algunos de los enfoques actuales en torno al financiamiento de la educación.



Tarea: Eugenio, ¿qué procesos has observado en el continente o en otras partes del mundo en relación al rol del Estado en educación? ¿en qué sentido está cambiando este rol?

Rodríguez Fuenzalida: Lo que aparece más evidente en el cambio del rol del Estado, se expresa hoy en día en el tema de la descentralización educativa. Esta hay que entenderla como expresión de una nueva concepción del Estado. Porque no sólo es una nueva forma política administrativa de entender la educación sino también, una nueva forma de encarar las políticas sociales, un papel diferente en la regulación económica y en la gestión política. Por tanto, tras el fenómeno de la descentralización educativa hay un fenómeno tal vez más profundo que es una nueva concepción del Estado mismo en nuestros países. Uno observa entonces, que en distintos momentos los Estados van planteándose esta nueva concepción y la intentan plasmar en una nueva normatividad, en una nueva constitución.

Para conocer esta nueva concepción del Estado hay que tener en cuenta una perspectiva histórica. Nuestros Estados nacen con una inspiración bastante influida –sobre todo por ser colonias– por las tendencias liberales de los estados europeos, principalmente de Francia e Inglaterra. Esta corriente liberal crea una concepción de las libertades, el término liberal deviene de las libertades. Sin embargo es interesante anotar que mientras el Estado reconoce las libertades individuales y la ciudadanía como libertades individuales (que están más en relación con el esfuerzo individual que grupal de la sociedad); en el caso de la educación, el Estado además de afirmar esas libertades, reconoce también su obligación frente a la educación. Se asume que la educación es una responsabilidad del Estado y es así como los políticos y

educadores de fines del siglo pasado y de comienzos de este siglo, configuran el rol del Estado en la educación. Mientras que en otros campos el Estado conserva un rol más de defensor de los derechos de los individuos, en el caso de la educación asume el rol de obligarse a sí mismo para que los ciudadanos accedan a ella.

Surge entonces un papel del Estado en la educación que va unido, sobre todo en la década del 50, al rol de impulsor del desarrollo. Educación y desarrollo se ven articulados y como gestor de ese marco se presenta el Estado. Esta es la concepción del Estado que vivimos hasta hace poco, y que se expresó en las políticas económicas y sobre todo en las políticas sociales.

El Estado gestor de la seguridad social, de la salud pública, de la vivienda y también de la educación es un concepto que hoy día está variando en cuanto al Estado mismo y no sólo en cuanto a la Educación. Hoy se perciben como dos perspectivas: una es la del Estado subsidiario, donde el gestor de las políticas sociales es la sociedad y el Estado las subsidia para aquellos sectores de menores recursos, con el sentido de compensar esos menores recursos. Esta orientación tiende a paliar –tal vez– los fenómenos de miseria y pobreza, pero sin embargo no constituye en sí una solución total, por cuanto deja al juego del mercado y al juego de la sociedad civil, las variables más importantes que se dan en la sociedad como son principalmente las variables de producción, de empleo, económicas, etc.

Una segunda perspectiva en las nuevas concepciones del Estado, es la del Estado convocador, concitador del consenso y de la participación, que reconociendo el rol protagónico que tiene la sociedad civil en las políticas económicas y sociales, concibe al Estado como un elemento convocador de esa potencialidad y de esa participación de la sociedad



civil. Esta orientación es distinta a la anterior, porque aquí el Estado reserva su responsabilidad sobre las políticas sociales y no las transfiere a la sociedad civil, que no es un todo homogéneo sino que es un todo heterogéneo, donde la participación orgánica de los actores sociales es desigual. Es desigual cuando uno piensa en los empresarios o en los trabajadores, cuando uno piensa en los grandes conglomerados urbanos o en las zonas rurales; cuando piensa dentro de los grandes conglomerados urbanos, en los sectores que



concentran el poder económico y sus beneficios, o cuando piensa en los sectores que no tienen estos beneficios del poder económico.

De tal modo entonces, que si uno proyecta esto a la educación, encontramos que el proceso político administrativo es un proceso que está enmarcado

dentro de una concepción del Estado que puede ubicarse en una de las dos perspectivas que he señalado. Puede ser un proceso de descentralización dentro del marco de un Estado subsidiario, o en su defecto puede constituir un proceso de descentralización que se ubica dentro del marco de un Estado que si bien conserva sus responsabilidades sin embargo también es un convocador de la participación de la sociedad civil.

Esas dos perspectivas hacen que los procesos de descentralización en América Latina tengan características absolutamente distintas. En ese sentido, mientras uno ve, por ejemplo en el caso de Chile, un proceso de municipalización muy asociado con la privatización de la educación, porque el sector más importante de los centros educativos está en manos privadas, así tengan subsidio del Estado;

en otros lados, por ejemplo en Argentina, se observa un proceso que no es de municipalización sino de entrega a los gobiernos regionales de la responsabilidad de la educación. Esta es una figura absolutamente distinta, pues responde a una concepción de Estado federalizado que conservan las regiones y su responsabilidad sobre la educación.

Otro es el caso de Venezuela. Allí son los estados federales los que piden la descentralización, y no es el Estado central quien entrega la responsabilidad a las regiones, como ocurre en otras experiencias. Otro es el caso de México, donde los estados de la Federación Mexicana fortalecen atribuciones que ya poseían pero que no estaban bien ejecutadas. Digamos que en este caso el Estado pasa a ser un elemento dinamizador de un conjunto de atribuciones que tenía antes.

Finalmente existen otras formulas que son mas bien mixtas donde el Estado descentraliza sus atribuciones, en algunas regiones con gran potencialidad, mientras que en otras regiones conserva su papel preponderante precisamente por las características de pauperización que poseen.

En conclusión se dan modalidades distintas, pero esos modelos distintos apuntan fundamentalmente a una nueva concepción del Estado en sí.

Es diverso el papel del Estado dentro del conjunto de las políticas sociales, económicas y de la gestión pública. Por eso es muy difícil estudiar la descentralización como fenómeno latinoamericano, hay que estudiarla como fenómeno nacional, porque es el Estado el que se concibe de manera distinta. De tal manera que el modelo que se aplica en un lugar es probable que sirva como referente pero no como modelo aplicable en cualquier situación, porque las ideas, los conceptos y los contextos concretos hacen

variar la concepción del papel del Estado en las políticas sociales.

Tarea: *Algunas de las características que tenemos en el Perú, nos permiten advertir ciertos riesgos en la propuesta gubernamental de iniciar de inmediato y de manera general la descentralización y municipalización educativas. El Perú no se ha caracterizado por tener un Estado fuerte ni una sociedad integrada. Por el contrario tenemos una sociedad desestructurada y un Estado sumamente débil. Por ello es que algunos funcionarios públicos así como algunos sectores de la sociedad, sabemos que en el caso de la educación peruana no podrán darse transformaciones relevantes, si no logramos una concertación entre los esfuerzos de la sociedad y del Estado. No es un problema que se soluciona con la intervención excluyente de uno o del otro, ambos son necesarios, ya que por sí solos muestran debilidad. Tu tienes una reflexión que me parece muy importante dar a conocer. Afirmas que la educación debería ser asumida como un servicio público no solamente por el Estado sino también por la sociedad. ¿Puedes esclarecer esta idea de la educación como servicio público y sus diferencias con la idea de la educación como servicio privado?.*

Rodríguez Fuenzalida: La idea de servicio público se concibe fundamentalmente como contrapunto a la idea de empresa, no tanto a la de servicio privado; porque en el caso de la empresa sus relaciones con la sociedad están mediatizadas por el mercado, por tanto, es la oferta y la demanda la que regula estas relaciones.

La idea de la educación como servicio público significa que se concibe a la educación como logros sociales, que a su vez son condiciones no para el desarro-

llo de determinadas habilidades individuales o empresariales, sino para el logro del desarrollo global del país. Desde ese punto de vista, el desarrollo global del país está orientado al objetivo de un beneficio compartido y no a un beneficio social restringido a un grupo de la población. Por tanto la idea de la educación empresa y la idea de la educación servicio público, se contraponen en su concepción.

Es probable que en su operatoria sea necesario evaluar la pertinencia, la eficacia, la eficiencia de los procesos educativos, que son conceptos que vienen del mundo empresarial, pero esto no significa que la educación sea concebida como empresa, sino más bien se trata de ver en qué medida en la educación como servicio público, como metas sociales a alcanzar desde el punto de vista educativo, las estrategias que se implementan son eficientes, son eficaces, son pertinentes, son de calidad. Estos conceptos si bien proceden de la economía, no están encaminados a contraponer un servicio público como una alternativa no viable.



En este marco, el servicio público como un logro de la sociedad no es una tarea exclusiva del Estado, es una tarea del Estado convocando la participación de toda la sociedad para la consecución por ejemplo de las metas educativas. En ese sentido no sólo el Estado tiene la obligación de servicio público sino también los actores sociales organizados, que se expresan de distintas formas: están las ONG, las organizaciones de base, las organizaciones intermedias o sectorizadas, todo este conjunto del entramado social contribuye a que la educación sea un servicio público.



Esta concepción plantea distintas dimensiones respecto de las estrategias educativas, de la inversión educativa y de un conjunto de elementos que hay que concebirlos de manera distinta. Si el Estado se propone, conjuntamente con la sociedad convocada, que la

adquisición del aprendizaje básico sea un objetivo fundamental para el desarrollo del país, entonces es toda la sociedad la que se impone a sí el logro de ese objetivo, como un beneficio para los ciudadanos pero también como un instrumento para el desarrollo nacional.

Tarea: *Otra preocupación que tenemos aquí en el Perú se relaciona con el financiamiento de la educación pública. Algunos insisten mucho en que el problema central es que las arcas del Estado están vacías, y que entonces no puede pretenderse que el financie por sí solo la educación pública cuando se sabe que no tiene recursos para hacerlo. ¿Qué salidas o experiencias conoces en otros países que tienen realidades semejantes a la nuestra, aunque quizás no los mismos grados de pobreza?*

Rodríguez Fuenzalida: Es claro que sobre este problema existen varias orientaciones. Voy a mencionar algunas de ellas. Nosotros, acabamos de hacer una reunión sobre este tema en Asunción, Paraguay, hace unos 10 días atrás. Ahí se presentó un estudio que encargamos a un economista, que es muy interesante. El primer enfoque que plantea es el económico: el financiamiento público proviene de la carga impositiva y la pri-

mera obligación del Estado es cobrar los impuestos. Un Estado que no cobra impuestos no está en condiciones de cumplir con su función de financiar las tareas propias que corresponden al Estado. Por tanto está en situación de debilidad, desde el punto de vista económico, al no cumplir con una de sus obligaciones en política económica que es cobrar los impuestos.

Desde este punto de vista hay un trabajo enorme que hacer, el incremento de las posibilidades que el Estado tiene para financiar las políticas sociales provienen de esa vertiente, en primer lugar, que es una vertiente netamente económica. Es claro que muchas veces el Estado, sobre todo en las políticas coyunturales de determinados gobiernos, no aborda este problema con seriedad, porque plantea otras alternativas que siendo también de carácter económico favorecen ya sea a determinados grupos o a determinados intereses. Por tanto este tipo de políticas van en desmedro directo de las políticas sociales.

Yo creo que no pagar los impuestos es una práctica social muy interiorizada en América Latina. Cuando este estudio mostraba la realidad impositiva de una buena parte de nuestros países, uno se daba cuenta que si se asume una política tributaria seria, la disponibilidad financiera del Estado podría crecer. Ahora bien, esta disponibilidad financiera indudablemente está relacionada también con las exportaciones, el producto interno y la comercialización. Es decir si no hay producción, si no hay comercialización, no existe tributo impositivo. Pero también es cierto que una buena parte de los sectores productivos y del sector comercial evaden estos impuestos, no contribuyen al Estado y por tanto el proceso de redistribución social se ve limitado.

Un segundo enfoque es el de las prioridades de la inversión del Estado. En este tema de las prioridades es claro que los recursos son escasos, por tanto es

necesario reexaminar esas prioridades en el contexto muy específico que vive cada uno de los países. Es probable que algunos países no estén ubicando hoy día como prioridad de inversión del Estado la inversión en armamento militar, pero puede suceder que estos Estados si necesitan ese tipo de inversiones por las condiciones que tienen.

Si uno entra al campo mismo de la educación estableciendo prioridades, podemos encontrar en contraposición con la concepción de la educación como servicio público, la relación educación-desarrollo planteada en términos de formación de la elite, entonces la inversión estará orientada hacia la universidad. Tenemos experiencias en América Latina donde el Estado ha optado por la elite, precisamente cuando se ha orientado hacia una economía de incorporación de nuevas tecnologías y exportadora, donde la competencia viene no tanto por el producto sino por la inversión tecnológica y la producción de conocimiento. Entonces ahí hay un tipo de opción que hace el Estado: los recursos que tiene para educación los prioriza en el sector de mayor rentabilidad tecnológica, que usualmente está ubicado en el nivel superior de la educación, en la educación –llamaríamos– superior y no sólo universitaria.

Si el Estado se propone otras alternativas de desarrollo que se orientan más hacia un equilibrio entre lo moderno y el desarrollo endógeno, es probable que surjan otras prioridades como el de la educación básica, por ejemplo. En este caso la educación pasa a ser un instrumento no de una política exclusiva y excluyente de modernidad o de exportación, o de nuevas tecnologías, sino también de una política interna de satisfacción de las necesidades básicas que implique a su vez la activación, al interior de los países, de un desarrollo productivo básico –llamémoslo así– en cuanto a alimentación, vivienda, a recursos de sobrevivencia. Objetivamente este enfo-

que plantea otras prioridades que se orientan más hacia la educación básica.

En relación a lo anterior surge el problema de la educación básica y viene entonces toda la reflexión sobre qué educación básica requiere nuestra población, nuestros niños, jóvenes y adultos en términos de ese objetivo de sobrevivencia. En este sentido es muy importante el estudio que se hizo en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, llamado "Desarrollo sin pobreza". Este estudio no pone el acento en la economía de punta o en la empresa de punta, sino que enfatiza en los próximos años, la economía a pequeña escala, la economía popular y la pequeña industria. Centra su interés en cómo el Estado debe ser capaz de potenciar estos sectores para producir un nivel de desarrollo que supere fundamentalmente la miseria, que llegue a un nivel de desarrollo compartido de la población y que satisfaga las necesidades básicas. Desde esa perspectiva las prioridades son otras.

Hay una tercera vertiente. Hemos estado acostumbrados a mirar el sistema escolar creyendo que es un sistema, cuando tendencias actuales lo ven de manera más heterogénea. Es decir, ¿en qué el Estado tiene que negociar con la sociedad civil el financiamiento y en qué aspecto corresponde al Estado asumir el costo de la educación?. Pongo un ejemplo que es muy claro, el de la formación profesional. La formación profesional se constituye hoy día en un espacio de negociación con la sociedad civil, especialmente con la empresarial y con las organizaciones sindicales. Si es así entonces ya no estoy planteando





que toda la educación debe ser financiada por el Estado.

Es probable que el Estado decida, de acuerdo con sus opciones de desarrollo y sus opciones políticas, que la educación básica sea su responsabilidad central y que los otros espacios y niveles de la educación pasen a ser objeto de negocia-

ción con la sociedad civil. Lo mismo pasa con la universidad, es probable que el Estado tenga que pensar de manera distinta respecto al nivel universitario, planteando que por un lado le corresponde facilitar el acceso de los sectores menos beneficiados de la sociedad a la universidad, en la medida que sea viable, y por otro, que los sectores que concentran el poder económico o reciben los mayores beneficios sociales, aporten con su contribución a la educación superior.

Entonces, generar el financiamiento implica elaborar políticas de financiación de la educación, de tal manera que los niveles, modalidades, los segmentos de la educación, tengan que ser tratados de manera diferenciada de acuerdo con las opciones de desarrollo que el país, los gobiernos y la concertación de los distintos sectores sociales hayan planteado.

Tarea: Finalmente quisiéramos conocer los propósitos y líneas de trabajo de la Organización de Estados Iberoamericanos.

Rodríguez Fuenzalida: Respecto de la OEI es importante considerar varios aspectos.

En primer lugar los elementos que le dan cohesión a la Organización de Estados Iberoamericanos son principalmente

de índole cultural. Si bien es cierto que se está abriendo un espacio económico en Europa y América Latina, donde una organización de este tipo es probable que tenga un rol, los Presidentes en la reunión de Madrid resaltaron los lazos culturales como los elementos que más le dan identidad. Por otro lado, parte de esta identidad está dada por la articulación de dos tipos de espacios: político-económicos y socioculturales, que están constituidos en un caso por los países ubicados en el continente europeo, y en el otro por aquéllos que están en el continente latinoamericano.

La OEI está precisamente en ese circuito y nuestro rol es generar las condiciones para que ese circuito se desarrolle, en el campo de la educación, la ciencia y la cultura, que es el ámbito nuestro. Es por ello que se han planteado tres tipos de programas a partir del año 90, los mismos que fueron aprobados por los Estados miembros. Una primera línea está referida a la política de educación, ciencia y cultura. ¿Cómo contribuir a que los Estados miembros de la OEI desarrollen políticas de futuro en estos campos?. Llamo políticas de futuro no a aquéllas que respondan a la coyuntura, sino a aquéllas cuyos objetivos miren a mediano o largo plazo. En ese marco se han planteado varios proyectos que responden al propósito de ayudar a los Estados a definir políticas de mediano y largo plazo.

Una segunda línea tiene que ver con los aspectos técnico-pedagógicos que a su vez hemos centralizado en tres áreas. Nos parece que hay que fortalecer lo científico-tecnológico, que es un campo fundamental a desarrollar en el ámbito iberoamericano. Siendo este campo muy importante para lograr el desarrollo, lo hemos ubicado en los planes de Formación de Profesores, en los planes de enseñanza de Matemáticas y Ciencia. Es un ámbito que se está trabajando en forma subregionalizada.

Hay una tercera línea que es más instrumental, que va en el sentido de aportar información para la toma de decisiones en los campos políticos y técnico-administrativos. En ese sentido se están construyendo bases de datos que están siendo distribuidas en los ministerios para fortalecer las dos vías anteriormente señaladas.

De igual manera se tiene un programa de publicaciones cuyo mayor avance

se ha dado en el tema de educación de adultos. Esto mismo pretendemos hacer con los temas de políticas y técnico pedagógico. Nuestro objetivo es que la información no sólo llegue a una élite, que está ubicada en determinados centros importantes como son universidades, ONG, o los gobiernos, sino que se pueda difundir en la población, sobre todo en el magisterio, así como entre científicos, de tal manera que ayuden a generar procesos básicos para el desarrollo de las políticas.

