



## BUEN GOBIERNO EN LA EDUCACIÓN

### GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS: MATERIA PENDIENTE EN AMÉRICA LATINA<sup>♦</sup>

*Rosana Lecay<sup>♦</sup>*  
[rlecay@maestros.org.mx](mailto:rlecay@maestros.org.mx)

*A Santiago y Diego,*  
que al apretar mi dedo con sus puños recién nacidos  
me atraparon para siempre....

“No puedo cambiar la dirección del viento,  
pero sí ajustar mis velas para llegar siempre a mi destino.”  
James Deam

#### Entorno y surgimiento de la gobernanza

Como resultado de relaciones internacionales intensas y recíprocas que establecieron los agentes estatales y no estatales, el orden mundial se vio envuelto en cambios muy profundos convirtiendo al mundo en un paraje más complejo, diverso, interconectado y también peligroso. Hoy es la sociedad civil la que promueve y genera acciones y relaciones internacionales, las cuales no necesariamente las gestiona el gobierno. Esto ha creado cambios en la estructura social y provocado nuevas formas de expresión, de cultura y también necesidades nuevas. Evidentemente, el Estado se ha visto obligado a adecuarse a los cambios que se han presentado, en particular, al aumento de la participación de la ciudadanía en las decisiones y la gestión de gobierno.

En la década de los noventa se hizo evidente que las políticas de reforma estructural aplicadas en Latinoamérica no tuvieron el efecto esperado. Hoy la región presenta signos evidentes de la agudización de la pobreza, del desempleo, del empleo no digno y de una inequitativa distribución de la riqueza. La exclusión social limita las posibilidades de generar mecanismos para la movilidad social.

Tal como afirma Ivancich (2004), las reformas aplicadas a los Estados en la región deterioraron la capacidad de intervención y de regulación

---

□ Documento elaborado por el área de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental de la Fundación para la Cultura del Maestro A.C.

□ Investigadora a cargo del área de Políticas Públicas y Gestión Gubernamental de la Fundación para la Cultura del Maestro A.C ([rlecay@prodigy.net.mx](mailto:rlecay@prodigy.net.mx) ; [rlecay@maestros.org.mx](mailto:rlecay@maestros.org.mx))

del Estado para dar respuesta a las demandas sociales<sup>1</sup>, ya que las transformaciones superficiales provocaron distorsiones en el funcionamiento de las instituciones y confusión para la sociedad así como un rechazo a estos cambios.

Tampoco favoreció a estas reformas el desprestigio creciente de la clase política, alejada de la ciudadanía y de sus funciones, lo cual debilitó a las nacientes democracias latinoamericanas que perdieron credibilidad ante los ciudadanos como mecanismo fundamental para dar cabida a sus reclamos y necesidades.

La democracia es un elemento fundamental de estas pretendidas transformaciones, pero no es suficiente; tal como pone en evidencia la crisis de los Estados de la década de los noventa, hay gobiernos que no dirigen o lo hacen en forma negativa (Aguilar, 2005). El Estado no puede afrontar como único actor los problemas de la pobreza, de la inseguridad social y del desarrollo y requiere la aportación de la sociedad para su solución. La nueva etapa de la sociedad moderna, fruto del avance tecnológico, de la globalización y de la entrada a la era del conocimiento muestran que la solución a las demandas sociales no se encuentra exclusivamente en manos del gobierno, dando lugar a la aparición de nuevas formas de participación, asociación y coordinación entre el Estado y sus dependencias y con las organizaciones de la sociedad civil, apartándose de la unilateralidad del Estado (Aguilar 2005). Sin embargo, el Estado sigue siendo el que cuenta con los instrumentos y el poder para imponer y reglar direcciones y soluciones, y debe tener una acción coordinadora.

Al tomar distancia del antiguo modelo jerárquico, en el que el Estado ejercía un poder soberano, el nuevo estilo de gobernar demanda una mayor participación y cooperación entre gobierno e instituciones privadas para el diseño e implementación de instrumentos de política encaminados a dar solución a demandas sociales. Bajo estas circunstancias gobiernos y sociedades hicieron un ejercicio para replantear, redefinir y revalorar conceptos tales como auto gobierno, auto producción y auto organización, permitiendo la participación de instituciones privadas en la resolución de problemas sociales, en la atención de demandas públicas y en la asistencia de servicios.

Es entonces cuando la gobernanza se consolida como un régimen para gobernar en el que se incorporan empresas de mercado, organizaciones civiles, grupos sociales e individuos particulares, cada uno de ellos con funciones específicas<sup>2</sup>. En este cambio en la forma de gobernar hay un evidente reconocimiento de las bondades de los diferentes actores sociales para resolver problemas públicos. El gobierno asume una actitud de coordinador sin llegar a la subordinación, creando una red de interdependencia entre los distintos agentes.

Las organizaciones sociales y las empresas privadas no tienen, por sí mismas, la competencia para resolver los problemas de la ciudadanía,

---

<sup>1</sup> "...una reforma mal hecha es aún peor que la falta total de reformas" (Ivancich, 2004)

<sup>2</sup> El concepto de gobernanza se va desarrollando en el ámbito privado y se desplaza hacia el medio público. Se define como el "arte o manera de gobernar" que tiene por objeto alcanzar el desarrollo económico, social e institucional perdurable y busca un saludable balance entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

por lo que una alianza efectiva con el gobierno se convierte en una solución factible.

Gobernar con esta nueva visión requiere un cambio en la forma de pensar de la sociedad y una perspectiva diferente acerca del Estado, de sus relaciones con la sociedad y de la participación ciudadana en las decisiones de política pública. Tradicionalmente, Latinoamérica ha responsabilizado exclusivamente al Estado de lograr el desarrollo y de atender las necesidades sociales. La participación en las decisiones del gobierno demanda compromiso y responsabilidad por parte de la sociedad, tomando distancia de la imagen paternalista del Estado. La gobernanza promueve cambios en la estructura más que en las personas, y estos cambios son inaplazables en América Latina.

Esta nueva forma de gobernar se caracteriza no por los rangos jerárquicos sino por la participación y por el compromiso de las organizaciones formales y de las redes entre organizaciones. Según Rhodes (1997), los Estados fuertes de Europa Occidental, caracterizados por el alto grado de intervención, dieron un giro hacia una gobernanza moderna en los años de 1970. La Unión Europea se ubica entre una Federación de Estados y un Estado Federal, distinguido por un control político no jerárquico, siendo las redes la estructura imperante en lugar de las relaciones jerárquicas. El gobierno de Estados Unidos se caracteriza por una autonomía individual y el autogobierno; tiene menor tradición de intervención estatal que Europa y por lo tanto, la gobernanza les resulta menos novedosa.

El camino hacia un Estado más participativo y menos intervencionista incluyó medidas como la desregulación y la privatización, esperando que estimularan el crecimiento y la activación del aparato productivo, creencia fortalecida con la caída del socialismo a fines de la década de 1980. El neoliberalismo se sustentó con los fundamentos del mercado. Sin embargo, las crisis políticas y económicas que se presentaron a mediados de la década de 1990 provocaron decepción respecto a la visión del mercado como rector del desarrollo. Entonces, la gobernanza moderna surge como una alternativa al Estado jerárquico considerando la participación de actores privados corporativos y organizaciones privadas con autoridades estatales para la elaboración de políticas públicas.

Las organizaciones que tienen un papel preponderante en la gobernanza moderna son las grandes firmas, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las organizaciones de intereses y las asociaciones de bienestar público. Todas ellas deben plantearse la modernización de su estructura y la determinación de objetivos y estrategias claras para tener cabida en este moderno concepto de gobernar y para que su participación sea considerada efectiva, válida y viable. Estas organizaciones deben representar claramente a los intereses de la sociedad para poder influir con conciencia cívica en la agenda de gobierno.

Centrando la atención en un caso en particular, la crisis y el ajuste determinaron la debilidad del Estado mexicano para gobernar. La sociedad mexicana percibe la incapacidad del gobierno para hacer frente a los problemas sociales, calificándolo como "agente del

desgobierno” y “agente del daño” (Aguilar, 2005). No se trata de la incompetencia de sus gobernantes sino de la impotencia del gobierno para afrontarlas. Por eso, la sociedad moderna, con una población más independiente y autónoma, se une al Estado para decidir las medidas que permitan el crecimiento y el desarrollo.

### **Condiciones para el desarrollo de la gobernanza**

El desarrollo de la gobernanza demanda la existencia de ciertas condiciones:

- **Dispersión del poder**

La distribución del poder en la sociedad, condición base para el desarrollo de la gobernanza, no implica atomización o debilitamiento del poder. La fortaleza de la autoridad política no es omnipotencia (Mayntz, 2005)<sup>3</sup>, lo cual se comprende en el contexto democrático de los Estados que asumen la gobernanza como una nueva forma de gobernar. Entonces, las autoridades representan los intereses de todos y no sólo de un grupo o partido dominante y son consideradas por la sociedad como guardianes del bienestar público.

- **Disposición de recursos**

La implementación de políticas y de programas que permitan la resolución de demandas sociales requiere no sólo la asignación de recursos sino también la instrumentación de mecanismos que permitan su utilización eficiente y transparente<sup>4</sup>.

- **Fortaleza y organización de la sociedad civil**

El desarrollo de la gobernanza requiere la existencia de una sociedad civil fuerte, comprometida y organizada; no convive con estructuras esclavizantes sino con la igualdad ante la ley y los derechos compartidos. Sin embargo, la existencia de una sociedad fuerte en un marco de libertad individual, es una condición necesaria, pero no suficiente para la gobernanza. Además de su fortaleza, es necesario que la sociedad se establezca a través de organizaciones especializadas en distintas áreas (salud, educación, producción, etc.). Los sindicatos y las asociaciones civiles o empresariales representan, en la gobernanza, los intereses socioeconómicos y son independientes del poder político; esa autonomía asegura mejores negociaciones en defensa de sus intereses para alcanzar soluciones inteligentes y viables.

La distribución de poder entre grupos enfrentados o antagónicos no colabora para el establecimiento de una gobernanza sana. Se requiere que cada grupo logre sus objetivos y los comparta sin que haya círculos dominantes, y se cedan intereses particulares. Así, se logrará una buena cooperación en la formulación de las políticas públicas.

**Elevado nivel educativo y compromiso cívico**

---

<sup>3</sup> “Las autoridades políticas deben ser fuertes, pero no omnipotentes.” (Mayntz, 2005)

<sup>4</sup> La mayoría de los gobiernos recurrieron a la regulación del uso de los recursos como medida contra la corrupción, lo que, en algunos casos, complica el aspecto administrativo y financiero de sus acciones. La autoridad legitimada por la sociedad debe permitirse acceso a los recursos con su consecuente rendición de cuentas y transparencia.

El establecimiento de la gobernanza requiere un compromiso social en proyectos de bienestar común que será más factible cuanto mayor sea el nivel educativo de la sociedad. La posibilidad de generar espacios de discusión de los que surjan propuestas interesantes y viables para dar respuesta a demandas sociales es más probable en sociedades más educadas. La conciencia cívica, inculcada y fomentada desde los salones escolares, desarrolla un compromiso claramente más fuerte y consistente con causas sociales ya que una educación de calidad clarifica y desarrolla los derechos y obligaciones ciudadanas, fomentando la empatía y el derecho común.

Gobernanza es mucho más que participar en las decisiones públicas, implica un fuerte compromiso cívico y la responsabilidad en las acciones de gobierno concertadas. Podemos destacar la fuerte participación ciudadana en democracias jóvenes como la española y la italiana, cuyas sociedades reclaman organizadamente, presionan, generan foros de participación y logran establecer sus puntos de vista en las decisiones del Estado, pero al mismo tiempo se comprometen en el logro de los objetivos planteados. La sociedad latinoamericana parece estar lejos de esta situación; su insuficiente nivel educativo debilita la capacidad de formación de espacios de discusión y el compromiso desarrollando una dependencia del gobierno conocida como la cultura del Estado paternalista<sup>5</sup>.

No es fácil que se den todas estas características y menos simultáneamente. Por otro lado, cabe destacar, como afirma Mayntz (2001), que las condiciones para la existencia de la gobernanza son, en cierta medida, aquello que se pretende alcanzar con su desarrollo. En muchos países desarrollados y democráticos no se alcanzan estas condiciones en su totalidad, y otros carecen completamente de ellas. Existen aproximaciones de diferente intensidad a estas condiciones dependiendo del desarrollo de Estado, del nivel cultural y económico. Existen casos en los que la cooperación entre actores sociales y estatales no tiene la transparencia necesaria para lograr buenos resultados, y esa cooperación está al servicio de intereses particulares. Las licitaciones de obras públicas se prestan a acuerdos oscuros entre oficiales públicos y directivos de empresas. Este tipo de asociación nada tiene que ver con el ejercicio sano de la gobernanza.

### **Latinoamérica y la gobernanza de su sistema educativo**

Las nuevas formas que toma el gobierno para representar y garantizar el logro de sus objetivos generaron cambios socioeconómicos, políticos y también en la médula de las instituciones de gobierno, las cuales son casos recientes de estudio.

Tradicionalmente, en Latinoamérica, la educación se consideró un derecho de la sociedad y un servicio brindado por el Estado para asegurar el nivel de vida y la adquisición de competencias que permitieran la inserción en el mercado laboral, logrando así alcanzar la ansiada movilidad social. Por esta razón, no sólo el contenido de la

---

<sup>5</sup> Se espera que la solución a los problemas sociales provenga de la esfera del gobierno.

educación resulta de importancia, sino también los mecanismos para llevarla a cabo y para monitorearla.

La revisión de estas cuestiones supone la aceptación de cierto hechos: el nivel educativo ha seguido en ascenso, pese a las fuertes transformaciones sociales, económicas y políticas;

la mejora de la cobertura y de la calidad de la educación supone abordar el tema más allá de las cuestiones de financiamiento y contenido, y el pilar fundamental del proceso educativo en América Latina sigue siendo el Estado.

Maestros, padres de familia, alumnos, Estado y medios de comunicación deben lograr conciencia de que forman parte de un sistema, y que se requiere su participación para alcanzar objetivos de cobertura y calidad en la educación.

Particularmente los sindicatos, en su tarea de vinculación de la vida escolar con el mundo laboral y los demás actores sociales, se constituyen en pieza fundamental del sistema educativo<sup>6</sup>.

De igual forma padres de familia, alumnos y autoridades conocen profundamente lo que ocurre en el salón de clase; de su opinión fundamentada y consistente, deben surgir aportaciones oportunas para la política educativa. Sin embargo, se hace necesario darles criterio y sentido a sus acciones, reclamos y opiniones, fortaleciéndolos con estudios serios y apoyo profesional para evitar que sus aportaciones a la política educativa carezcan de argumentos sustentables o que su mensaje no se haga oportunamente a la autoridad. En el sistema educativo actual los actores sociales carecen de mecanismos de representación, agudizando el menoscabo del aspecto social y económico, por lo que su atención está puesta en aspectos más prioritarios de su existencia, dejando el tema educativo de lado. La interacción entre actores se da en el ámbito local debido a las diferencias regionales de culturas políticas y sociales.

La participación responsable y objetiva de los medios de comunicación es de trascendental importancia para canalizar denuncias, evitando el protagonismo, y para difundir programas que colaboren en los aspectos educativos (Feijoó, 2004).

La confianza en las instituciones es la base de la legitimidad del sistema educativo, misma que requiere el consentimiento de los diversos actores sociales en los siguientes aspectos:

- Contenido de la educación: determinación de un currículo básico nacional con adecuaciones al contexto local diverso.
- Reafirmación del derecho a la educación basado en el principio de igualdad y equidad.
- Nuevas formas de enseñanza: con participación de padres de familia, alumnos y maestros.

---

<sup>6</sup> La presencia de los sindicatos aumenta por su función de representación colectiva de intereses y en la medida que sus cuadros se profesionalizan respondiendo a las nuevas circunstancias de la sociedad participativa.

- Administración y rendición de cuentas en la política del gasto y responsabilidad sobre los resultados.
- Un sistema legítimo demanda eficiencia, transparencia y democracia, garantizando la participación ciudadana responsable con una adecuada y oportuna provisión de recursos<sup>7</sup>.
- El uso eficiente y eficaz de los recursos ha sido largamente debatido. Como indica el documento de la CEPAL (2004), “Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”, los resultados de la educación no se corresponden con el gasto asignado, dando lugar a la idea de que el resultado de la educación se relaciona con la gestión del gasto.

El desarrollo de la gobernanza en la educación latinoamericana tiene aún pendiente la resolución de varios puntos:

1. la promoción de la responsabilidad social sobre la educación,
2. la necesidad de aumentar la participación de padres de familia y comunidades educativas,
3. la introducción de mecanismos de rendición de cuentas, y
4. la determinación de acciones que permitan generar sistemas educativos gobernables, democráticos y que den respuesta adecuada a las demandas sociales.

Algunas propuestas de Maria del Carmen Feijoó (2004) para dar respuesta a estos interrogantes son:

- Formación de cuadros democráticos de gestión y dirección que permitan involucrar a los maestros en las decisiones de fondo del proceso educativo, y así evitar que sean sólo operadores de las mismas.
- Cambio de la burocracia educativa que permita un acercamiento con el gobierno para lograr consensos en el ámbito educativo.
- Afianzamiento del compromiso de todos los actores del proceso educativo que genere espacios de debate democrático, con redefinición de intereses e identidades en el marco legal de la educación.
- Definición de las responsabilidades de cada uno de los actores del proceso educativo.

La educación es aún en México un tema a resolver, un elemento que retrasa el desarrollo de para nuestra sociedad.

El cambio de la educación latinoamericana debe orientarse al ataque frontal a las viejas estructuras y a la superación de paradigmas; la sociedad debe responsabilizarse de este proceso. En particular, los maestros deben asumir y liderar este proceso de transformación del sistema, dejando de lado intereses y asumiendo compromiso y responsabilidad para que el cambio sea verdadero.

## **Consideraciones finales**

---

<sup>7</sup> VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación de la OIE. Declaración de Concepción, Chile (1996)

La reforma educativa, la descentralización y la gobernanza han sido tratadas desde un punto de vista administrativo; es necesario incorporar un enfoque que incluya lo social, lo político y lo cultural con los cambios institucionales que resulten necesarios.

La gobernanza, como nueva forma de gobernar, se aprende y se practica en el sistema educativo, del cual se difunde hacia el resto del sistema social. La gobernanza no se logra de una vez y para siempre, sino que es un proceso que inician los actores sociales al buscar nuevas formas de participación a través de las cuales se identifican las necesidades sociales prioritarias, y al dejar a un lado la lucha partidista, se vinculan con otros actores en la búsqueda del bien común.

El Estado y sus dependencias tienen un papel protagónico para lograr consensos y equilibrios evitando la exclusión social. Por otro lado, la sociedad moderna reclama de su gobierno ética y transparencia en la gestión, obligando al Estado a modificar prácticas corruptas e implementar mecanismos de control, supervisión y evaluación de sus procesos. Mientras, la sociedad debe involucrarse con compromiso y principios claros en la formulación de políticas.

“Vive, no te hagas el occiso.”

R.L

#### Bibliografía

- Mayntz, R. (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No.21. Caracas.
- Aguilar Villanueva L.F. (2005). “El modo de gobernar en el S.XXI”. Sesiones comida mensuales, USEM. México.  
[http://www.usem.org.mx/archivos/contendios/articulosdeinteres/nueva\\_gobernanza.pdf](http://www.usem.org.mx/archivos/contendios/articulosdeinteres/nueva_gobernanza.pdf) (recuperado julio 2005)
- Ivancich, N. (2004). “Hacia un Estado inteligente y para todos”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid.
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Cardoso F. (2003). “La sociedad civil y la gobernanza mundial”. Documento no oficial de las naciones Unidas. [http://www.un.org.org/spanish/civil\\_society/sc\\_gm.html](http://www.un.org.org/spanish/civil_society/sc_gm.html) (recuperado 02/05/05)
- Marin, B. (1990). *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Frankfurt.
- Monedero, J.C. (2004). “Nuevas formas de participación política” (documento de discusión) Universidad Complutense. Madrid.
- Delabocca, R. (2005). *Gobernanza. “El gobierno de las empresas”*. <http://www.geocities.com/contragobernanza> (recuperado 22/04/05)
- De la Rosa R, J.J. (2003). “Participación ciudadana en políticas públicas: condición para una gobernanza democráticas”. [www.noucycle.org.arxiu.ht](http://www.noucycle.org.arxiu.ht). (recuperado abril 2005)
- Mesta, J. (2004). “Responsabilidad y compromiso hacia un buen gobierno en México”. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- Feijoó, M. (2004) “Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión”. En *Gobernabilidad de los sistemas educativos*. IPEE-UNESCO.
- CEPAL, 2004. “Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile.
- OEI. (1996). “Declaración de Concepción”. VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación.