

La descentralización en la Reforma Educativa: Autonomía para una *ciudadanía asistida*

Doris S. Pizarro Claudio

Resumen

La descentralización y la autonomía educativa requieren una redistribución del poder y de procesos de construcción de ciudadanía para integrar a la comunidad escolar en decisiones organizativas y pedagógicas que den sentido a una reforma educativa. Considero que la Ley Orgánica de Educación de 1999 construye una visión de ciudadanía asistida, la cual promueve formas de opresión y exclusión en procesos relevantes que benefician al mercado. Es importante construir indicadores de ciudadanía para la descentralización y la autonomía, que sirvan de referentes en la formulación e implantación de las políticas educativas y que promuevan el ejercicio de los derechos, el respeto a la diversidad, a la igualdad y a la participación real y crítica de los(as) actores(as). Recomiendo evaluar dicha política pública.

Descriptor: reformas educativas, construcción de la ciudadanía, descentralización, autonomía, opresión, Ley Orgánica de Educación

Abstract

Educational decentralization and autonomy will require a redistribution of power in the process of constructing citizenship to be able to integrate the community to the pedagogic and decision making process of an educational reform. I consider that the Puerto Rico Educational Organic Act of 1999 is based upon a view of an assisted citizenship, which promotes oppression and exclusion processes that benefit the market. Hence, it is important to develop markers of citizenship to acquire more decentralization and autonomy which will serve as bench marks on the formulation and implementation of educational policies. These educational policies should promote equal rights, acceptance of diversity and equality; and real participation of all actors involved. My recommendation is to conduct an evaluation of said public policy.

Keywords: Educational Reforms, constructing citizenship, decentralization, autonomy, oppression, Educational Organic Act

Este ensayo evalúa los procesos de construcción de ciudadanía en el sistema educativo a partir de la descentralización y la autonomía escolar contenidas en la Ley Orgánica de la Educación (Ley 149) aprobada el 15 de julio de 1999. Examinó aquí el contexto y su proceso de adopción, los enfoques de políticas sociales, así como los elementos de opresión contenidos en algunos estatutos relacionados con los significados de la ciudadanía. Por consiguiente, este análisis se ubica en una dimensión política e ideológica desde una perspectiva crítica, con el propósito de aportar a transformaciones esenciales en la educación.

Construyo el análisis a partir de algunos planteamientos de Young (1990) sobre el paradigma de las políticas sociales distributivas y su impacto en los actores, especialmente en lo que respecta a las manifestaciones de opresión. Propongo, además, algunas recomendaciones para iniciar un proceso de evaluación participativa que conlleve procesos de construcción y ejercicio de ciudadanía emancipada (Bustelo, 1998) y que además fomente enfoques administrativos innovadores y democráticos.

La construcción de ciudadanía en los procesos educativos

La construcción de ciudadanía tiene gran relevancia como mecanismo para transformar las políticas sociales y para promover y profundizar los procesos democráticos en la sociedad. Por tal razón, considero que a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica de la Educación de 1999- la cual establece la descentralización y la autonomía del sistema educativo- podríamos convertir las escuelas en talleres eficientes de participación y de construcción de ciudadanía en los que se fomente el respeto a las identidades y a la cultura de sus integrantes. De esa manera, se potencia el que pueda superarse el aislamiento y la exclusión de ciudadanos marginados de la toma de decisiones en torno a procesos que les atañen y les afectan en el nivel social. Considero que a corto y mediano plazo la educación pública es la base de un proyecto social democrático, amplio y justo, donde la ciudadanía debe ejercer un rol cardinal para fortalecer procesos de concienciación y superación para transformar las condiciones de pobreza y de desigualdad.

Defino ciudadanía como el proceso mediante el cual los individuos y los grupos participan en la toma de decisiones para solucionar problemas y para alterar sus condiciones de vida y las del grupo, ya sea como familia, institución, comunidad o nación. La construcción de ciudadanía está estrechamente relacionada con el ejercicio de los derechos sociales, económicos al igual que con los derechos políticos (Chinchilla, 2003). En consonancia con ello, la construcción y el ejercicio de la ciudadanía demandan la formación de sujetos autónomos, reflexivos y críticos con posibilidades de

ejercer su voluntad y decidir sobre sus condiciones de vida y la de sus entornos (Matus, 2003). En la escuela, esta formación objetiva e intersubjetiva -la cual demanda también diversas destrezas sociales, políticas y organizativas- se podría facilitar a través de procesos cotidianos formales e informales y mediante la promoción de un clima escolar democrático.

La ciudadanía es más que un derecho formal, ya que conlleva compartir identidades con un grupo y tener sentido de pertenencia (Cortina, 1998; Staffieri, 2003). En la escuela, la construcción y el ejercicio de la ciudadanía implicaría que la comunidad escolar-padres, estudiantes, comunidad y el personal educativo- participen en su gobierno, que tengan un estatus de igualdad en la toma de decisiones sobre las gestiones educativas importantes; que puedan asumir responsabilidades y rendir cuentas por todo ello, según afirman Cortina (1998) y Staffieri (2003). Las políticas educativas deberán también tomar en cuenta la diversidad y las diferencias en cuanto a las identidades y los procesos intersubjetivos de los integrantes de la comunidad escolar ya que estos grupos están impactados por la distribución tradicional del poder y por la autoridad, al igual que por las jerarquías y la fragmentación que dominan al sistema educativo y a la sociedad en general.

El poder, la autoridad y las jerarquías son factores que afectan la cohesión de los grupos y el reconocimiento de la ciudadanía. En la escuela pública, el director y el personal docente gozan de más poder que los alumnos, los padres/madres y la comunidad. Es por esto que las opiniones del director y del personal docente tienen más peso al momento de tomar decisiones. De la misma forma, los niveles socioeconómicos y culturales, la preparación académica, las experiencias de vida y los intereses, el género y la nacionalidad son factores que condicionan las relaciones entre los diversos grupos de estas instituciones. El discrimen recíproco hacia algunas de las modalidades culturales de estos grupos, al igual que los diferentes patrones de comunicación personal e institucional, matizan las relaciones entre el personal escolar, los tutores y los estudiantes e inciden en la construcción y el ejercicio de ciudadanía.

La mayoría de los estudiantes del sistema público viven bajo niveles de pobreza y son discriminados y discriminadas en cuanto a oportunidades y a la calidad de la educación. Por otro lado, los padres y las madres tienden a cohibirse de participar en asuntos de la escuela cuando no poseen un grado educativo alto (Bedwell, 2004). Bedwell también señala que el personal escolar tiene más deferencias con aquellos tutores y tutoras de un nivel académico superior, ocasionando que muchos padres y estudiantes se marginen de los procesos educativos.

En Puerto Rico, la ideología asistencialista del estado benefactor, la cual promueve relaciones tuteladas en un contexto de opresión y de violencia institucionalizada (Young, 1990; Barreto y Quiñones, 2000; Duschatzky, 2000), ha sido un elemento de peso en la construcción de ciudadanía en todas las esferas de socialización. Esta ideología asistencialista se refleja en las políticas sociales y conduce a la enajenación de los enfoques participativos en la prestación de servicios (Bustelo, 1998). También matiza las visiones que se construyen desde la escuela sobre los estudiantes y sus familias, estigmatizando a la par que mostrando indiferencia y desdén por su subjetividad.

Desde una perspectiva histórica, la construcción de ciudadanía se ha vinculado con las luchas por el reconocimiento de los derechos, por la equidad y por la justicia social (Chinchilla, 2003). Por consiguiente, la construcción de ciudadanía sitúa a los grupos sociales en una dimensión conflictiva frente al Estado en lo que respecta a la autoridad y al poder (Durand Ponte, 2004; Matus, 2003). Es por ello que en el sistema educativo se generan luchas del personal escolar para que se reconozcan sus derechos sindicales. De igual forma, los estudiantes y sus tutores protestan ante el abuso institucional y reclaman al Estado una educación de calidad.

En el salón de clases, los estudiantes también generan resistencia cuando los maestros emplean su autoridad para imponerles visiones de mundo que confligen con sus identidades y con sus expectativas o cuando se cometen abusos de poder.

Sin embargo, es innegable que las políticas sociales -y en particular las del sistema educativo- tienen la función de mantener y reproducir el orden social existente y de crear ciudadanos que se amolden a los patrones de subordinación establecidos por el Estado y por los sectores dominantes. En Puerto Rico, la educación ha sido un instrumento de asimilación y colonización desde principios del siglo 20 (Negrón de Montilla, 1970). De igual manera, la educación contribuye a concienciar y a transformar a las personas y a criticar las estructuras socioeconómicas. La participación de los estudiantes, de los padres y de las madres y de la comunidad en las gestiones educativas genera tensiones en la medida en que éstos pueden cuestionar y retar los patrones autoritarios y jerárquicos tradicionales del sistema educativo. Esto es posible a partir de los contenidos y del impacto de la participación, de los significados que construya la comunidad escolar sobre esa participación y de los resultados que de ellos se deriven. A mayor poder de decisión y mientras mejores sean los resultados, mayor sentido y comprensión se dará a la participación. De ahí la importancia de cómo se implante la descentralización y la autonomía.

Descentralización y Autonomía en las políticas educativas

La descentralización y la autonomía han sido las orientaciones principales en la formulación de las políticas públicas a partir de la década de los noventa, como respuesta a los procesos de la globalización. Descentralización es el proceso mediante el cual el estado transfiere sus funciones y su poder de decisión de tipo local, municipal, o de otro nivel de administración pública, al sector privado o a la comunidad (Calvo, 2003). Esa orientación obedeció a las exigencias del mercado hacia el Estado Benefactor con el propósito de transformar las políticas sociales y poder privatizar los servicios públicos. Desde la perspectiva neoliberal del sector privado, se esperaba que los nuevos enfoques de políticas sociales conllevaran la reducción del tamaño del Estado y la mitigación de su alegada crisis presupuestaria.

Por su parte, el Estado alega que uno de los propósitos de la descentralización y la autonomía educativa es fomentar la participación de la comunidad escolar, con particular interés en la toma de decisiones por parte de las familias y de los estudiantes para con ello favorecer una mayor creatividad y eficiencia superior en los servicios educativos (Torres, 1993). Este discurso ha servido para tratar de encubrir los beneficios otorgados a la empresa privada y para cooptar la oposición que generó la imposición burocrática de esa política.

Un proceso de descentralización y de autonomía demanda transformaciones en los enfoques administrativos de la institución concernida. Estos deben ir a la par con el contenido de la nueva política y deben facilitar el desarrollo de una novel cultura institucional. El cambio hacia la descentralización y la autonomía requiere igualmente de una transferencia previa de conocimientos y de destrezas gerenciales y del desarrollo de un liderazgo colectivo afín a la nueva realidad. También conlleva una reorganización de los recursos humanos y el surgimiento de iniciativas innovadoras en los procesos organizacionales. La autonomía presupuestaria y la transferencia de tecnología precisan también de una transición adecuada y transparente. Es igualmente importante establecer procesos de evaluación constante, que permitan medir logros y facilitar los espacios de reflexión para la construcción de una nueva ética. Estas necesidades podrán satisfacerse en la medida en que se fortalezca la comprensión de los nuevos marcos conceptuales y en que se reconstruyan las relaciones en el nuevo sistema.

Los enfoques administrativos de sistemas descentralizados y autónomos requieren modelos participativos profundamente democráticos. Estos deben tomar en cuenta las realidades ontológicas de sus diferentes

integrantes e incorporarlos con los derechos correspondientes a la nueva institucionalidad. El cambio en las políticas amerita establecer contingencias para las nuevas nociones de complejidad de tal modo que se pueda reconstruir la legitimidad y la autoridad del sistema educativo desde una nueva ética. Los méritos de esa nueva ética deben incluir la justicia social, el reconocimiento de los sujetos, la responsabilidad social de éstos y éstas, así como el derecho a cuestionar y discutir sus opciones sociales (Matus, 2003).

La descentralización y la autonomía pueden facilitar la integración de los ciudadanos a las políticas públicas y pueden ampliar sus roles en el espacio público (Staffieri, 2003). Sin embargo, no siempre la descentralización implica una verdadera autonomía, ya que depende de cómo se haya institucionalizado la reforma. En Nicaragua, por ejemplo, el sistema educativo se descentralizó desde el nivel central, mediante la organización de Consejos Educativos regionales, provinciales o municipales a los cuales se integraron los gobiernos, la ciudadanía, la comunidad escolar, y diversos representantes de las agencias educativas. Los consejos educativos participan amplia o limitadamente en la formulación de medidas educativas, que incluyen el establecimiento presupuesto, la adquisición de tecnología, y el desarrollo de los contenidos educativos y extracurriculares (Coloquio Regional, 1997). De esta forma, el sistema educativo se abre a la gestión local a la par que se mantiene el control en el nivel central.

En algunas regiones de Argentina, se transfirieron los centros educativos a los municipios o las regiones y éstos obtuvieron el control y la dirección de la educación a riesgo de fragmentar y desestabilizar la coherencia educativa, su filosofía y los contenidos curriculares. Una de las críticas a este modelo es que la educación queda expuesta a las luchas partidistas y que la desigualdad en los ingresos locales crea inestabilidad y desventajas al sistema entre un municipio y otro. En Cuba—dónde se aducen resultados positivos—también se descentralizó hacia los municipios, con ingerencia directa del Poder Popular (gobierno local).

Otra vertiente de la descentralización es la transferencia de responsabilidades hacia las escuelas (*escuelas de la comunidad*), dejando intacto el sistema central, tal como aconteció en Puerto Rico. En este modelo vemos una falta de acoplamiento en los diferentes niveles del sistema, el cual se afecta también por el deterioro de la administración pública (Rivera Batiz, 2001). En el Salvador, se implantó este modelo, pero se complementó con la creación de consejos directivos comunales con amplia participación ciudadana, lo cual ha contribuido al éxito de la Reforma a nivel local en muchas escuelas.

También el Estado puede transferir la administración de las escuelas al sector privado (*charter schools*), o a instituciones comunitarias a los cuales

les asigna fondos. En algunos casos, este tipo de experiencia va dirigida hacia grupos específicos, especialmente hacia jóvenes que abandonan la escuela o hacia padres y madres adolescentes. No obstante, donde se observan los mejores resultados es cuando la propia comunidad asume la iniciativa de establecer la autonomía y reclama los recursos educativos y el reconocimiento para establecer su propio proyecto de educación (Rivera Batiz, 2001). Un ejemplo de ello es la Escuela Juan Ponce de León de Guaynabo. Esta escuela estuvo cerrada y la comunidad decidió reabrirla para desarrollar sus visiones pedagógicas desde una perspectiva de apoderamiento y de autogestión. Se evidencia que la verdadera autonomía educativa y la ciudadanía se constituyen a partir de la participación de la comunidad en la adopción de filosofías y alternativas para la educación, de la selección del personal, de sus decisiones sobre administración y organización y de la evaluación de la gestión. Estos son procesos recíprocos que se forjan en la praxis social a partir de una verdadera integración y posicionamiento de la comunidad, el personal escolar y de los estudiantes.

La Autonomía Educativa

La autonomía educativa implica que se reconozca a las escuelas su identidad, su capacidad de ser actores educativos y el derecho de la comunidad a tomar decisiones, diseñar contenidos pedagógicos, desarrollar estrategias didácticas y decidir sobre los estilos de administración (Macri, 2003). La autonomía educativa conlleva, de igual modo, la administración y la autogestión de los recursos financieros y educativos, la definición de normas y la responsabilidad sobre los resultados. Cuando toda la comunidad escolar participa en la toma de decisiones, aumenta la capacidad para resolver problemas y las escuelas son más exitosas y alcanzan más logros en su gestión (Calvo Pontón, 2003; Rivera Batiz, 2001). De este modo, se genera un proceso continuo de apoderamiento de la comunidad escolar, especialmente de los tutores y los alumnos. En lugares donde a partir de la descentralización se ponen en marcha formas de participación horizontal, se genera un nuevo liderazgo en los roles directivos, se privilegia la gestión pedagógica sobre lo administrativo, se cambian los estilos de enseñanza a la par que se genera una nueva cultura de aprendizaje (Calvo Pontón, 2003). Por el contrario, en la autonomía educativa a beneficio del neoliberalismo, se privilegia la privatización, la competitividad y el mercado, según se pretendió con la Ley de los Vales Educativos, aprobada por Roselló en 1993. Este modelo de descentralización, donde predomina la ausencia de participación efectiva resulta en indiferencia y abandono de los principios educativos, y, por consiguiente, en pérdida de poder para la comunidad escolar.

El fortalecimiento de la autonomía escolar amerita una mayor atención al contexto de las escuelas, lo cual conlleva un trabajo más cercano con la comunidad y un énfasis en la integración escuela-comunidad. Requiere, además, el examinar a profundidad las ideas que se construyen desde la escuela sobre los alumnos y sobre sus familias; y demanda que se conozcan los significados que la comunidad otorga a los procesos de integración y participación. Ello implica de manera especial crear vínculos de solidaridad y de empatía entre los diferentes sectores de la comunidad escolar.

Los sectores de la comunidad escolar configuran una diversidad, cuyos intereses y relaciones cotidianas pueden estar en conflicto debido a las posiciones que ocupan en el sistema educativo tradicional y a la multiplicidad de identidades. La construcción de ciudadanía de por sí no implica la desaparición del conflicto, sino la posibilidad de establecer procesos de solidaridad, participación y ejercicio de derechos en pro de unas metas comunes y recíprocas que se facilitan en la medida en que existe autonomía (Laclau, citado en Angus, 1998). La autonomía educativa conlleva una redistribución del poder que permita la participación horizontal y la toma de decisiones en los procesos educativos significativos. Es un ensayo de democracia que requiere destrezas para el diálogo y la negociación y para la búsqueda de consensos entre los estudiantes, los tutores, el personal escolar y la comunidad. De su parte, el personal escolar puede contribuir desde su base a una verdadera reforma, en lugar de sentirse amenazado por la participación comunitaria y estudiantil.

La participación de la comunidad en los procesos educativos puede estar condicionada por la manera en que se institucionalice la descentralización y la autonomía educativa y por los significados que a ellos dé comunidad escolar². La descentralización y la autonomía cobran más sentido si existen altos niveles de participación social (Staffieri, 2003) y de ciudadanía promovidos desde la escuela. De la misma manera, las reformas a las políticas públicas tienen mejor acogida si los actores participan desde los inicios en su planificación y si deciden por consenso sobre los contenidos que se quieren reformar. Lo anterior apunta a la necesidad de ampliar las investigaciones sobre la construcción de ciudadanía en su dimensión institucional y desde la perspectiva de los significados de sus actores.

La forma cómo se implanten la descentralización y la autonomía está condicionada por el contexto político, económico, y cultural, así como por los procesos y las contradicciones de la administración pública. Otros factores que influyen son las presiones ejercidas por el capital privado o por la sociedad civil, incluyendo a los sindicatos. En Puerto Rico, los reclamos por descentralización, autonomía y democracia educativa que sean auténticos

han sido procesos lentos, fragmentados e incoherentes. Quizás ello se deba a que la participación ciudadana no predomina en la cultura política de los puertorriqueños, como sugiere Benítez Nazario (2001); o a la dispersión y la poca fuerza política y organizativa de la sociedad civil frente al Gobierno central y al federal. Es indudable que ello se debe también a los enfoques asistencialistas de las políticas sociales. Son pocos los procesos en los que la comunidad se haya apropiado de la autonomía de las instituciones para construir su propio proyecto educativo.

En ese sentido son muy significativos los ejes epistemológicos para accionar la ciudadanía sugeridos por Matus (2003): el poder discursivo, la intersubjetividad comunicativa, la voluntariedad, la recuperación del sujeto y la subjetividad. Éstas son categorías en las cuales profundizar para conceptualizar la construcción de ciudadanía. Según Matus, estas categorías apuestan al desarrollo y a la potencialización de los sujetos, de su productividad y de sus propias iniciativas a partir del ámbito público, pero trascendiendo la esfera de las políticas sociales.

Construcción de ciudadanía a partir de la descentralización y la autonomía

A partir de lo expuesto, considero que hay que establecer referentes para facilitar la construcción de ciudadanía en los procesos de descentralización y de autonomía en las políticas públicas. Entre los referentes a tomar en cuenta se encuentran el marco conceptual que orienta la descentralización, el contexto, los aspectos ético-políticos, la distribución del poder y la autoridad y la visión de la ciudadanía, así como las contingencias para enfrentar las limitaciones de la política.

El marco conceptual para la descentralización y la autonomía debe promover el ejercicio de los derechos, la equidad y la justicia social. También debe vigilar por el establecimiento de procesos democráticos y horizontales y el acceso igual a la información desde los inicios de la reforma. El contexto nos permite considerar los factores históricos, políticos y económicos, la diversidad cultural y las tradiciones de la comunidad escolar. Nos permite también identificar los intereses de los actores con el propósito de fortalecer los procesos y los mecanismos de inclusión y crear contingencias para manejar las limitaciones socio-culturales que surgen de la pobreza. Es importante fortalecer los procesos de acción comunicativa, ya que esto incide en la construcción de nuevas subjetividades e identidades.

Los aspectos ético-políticos para la autonomía educativa requieren deconstruir las visiones y las ideologías dominantes de la escuela tradicional y al mismo tiempo reconstruir una filosofía educativa para la equidad y la justicia social (Cortina, 1998). Tiene que existir la voluntad de construir

nuevas visiones sobre los participantes y el interés genuino de abolir los factores de opresión. Esto se logra al facilitar una nueva distribución del poder y de la autoridad y al incentivar enfoques deliberativos y constructivistas de administración y de organización. La construcción de ciudadanía se facilita a partir de nuevos estilos de liderazgo; de legitimidad y de autoridad colectiva, de la formación de los recursos humanos y de la democratización de las decisiones.

La descentralización y la autonomía educativa deben crear las contingencias para enfrentar sus propias limitaciones y contradicciones. Esto incluye el poder anticipar los factores políticos y organizativos que pueden limitar su desarrollo, así como el poder facilitar espacios para la negociación durante la transición de los procesos organizacionales e incorporar los espacios organizados de la comunidad. Otro requisito para establecer la autonomía educativa es incorporar criterios de evaluación adecuados a su contexto.

Políticas sociales y sistemas de opresión

Los enfoques residuales y distributivos en las políticas sociales en el estado benefactor no aspiran a hacer cambios en las estructuras de poder, sino que se limitan a aumentar recursos o servicios, subestimando a los sujetos y dejando intacta la opresión (Young, 1990). Por consiguiente, para facilitar la construcción de ciudadanía en instituciones autónomas, hay que partir de enfoques deliberativos y participativos al momento de adoptar políticas públicas en todos sus procesos: identificación del problema, la selección de opciones, formulación, su implantación, así como la selección de mecanismos de evaluación (Levins, 2001).

La opresión que se articula en el escenario escolar se construye a partir de las relaciones entre los diferentes sectores y se conforma en estructuras basadas en las diferencias, donde históricamente se privilegian las relaciones de poder y la autoridad sin cuestionamiento. Esas relaciones de poder se reproducen en las estructuras, en los roles de los administradores, en los reglamentos internos y en las formas de evaluación. Se manifiestan en discrimen del personal escolar hacia la comunidad, hacia los tutores y los estudiantes. También la opresión escolar se refuerza por las omisiones en los contenidos de los currículos ya que no se toman en cuenta las necesidades particulares, la diversidad étnica, de género o de identidad y se excluyen los currículos basados en los derechos humanos. La opresión institucionalizada, estructural y consistente evita que las personas aprendan y desarrollen sus destrezas en la relación con los otros y otras, así como en la ejecución de sus roles sociales (Barreto & Quiñones, 2000).

Cuando las políticas públicas toman la forma de opresión institucionalizada (Barreto & Quiñones, 2000)- algo consistente en nuestras escuelas-se obstaculiza la construcción de ciudadanía. Podemos encontrar las contradicciones en las formas y en los contenidos de la autonomía y de la participación, en la capacidad de realización individual de los sujetos, en el reconocimiento a la diversidad y a la diferencia, así como en el ejercicio de los derechos, elementos que conforman atributos para la construcción de ciudadanía.

El imperialismo cultural es otra de las formas de opresión abordadas por Young (1990), que se puede reflejar en la construcción de la autonomía educativa. Me refiero a la forma en que la educación privilegia el dominio de la razón y el trabajo intelectual, desde una perspectiva racionalista y eurocentrista. Se observa que en muchas escuelas se excluyen representantes de la comunidad escolar de los procesos de dirección debido a que no dominan esa forma de conocimiento. Los contenidos educativos se construyen además con un lenguaje excluyente de la diversidad racial y de género que hace invisible a amplios sectores de la población estudiantil.

Otros aspectos que constituyen formas de opresión son las omisiones y la ambigüedad en los textos de las políticas públicas, que es una forma de hacer política que favorece a los sectores dominantes. Un ejemplo de ambigüedad en la Ley Orgánica es la forma en que se presentan las funciones de los llamados *facilitadores y facilitadoras* (Art. 7.01), a los cuales se les atribuyen funciones de apoyo *administrativo y gerencial* a través de las regiones; y, *académicas y docentes* a través de los distritos (Art.7.02). El hecho de que en el proceso de descentralización no se realizó una transición, ni se facilitó una transferencia de información y tecnología que fomentara la autonomía de las escuelas, ha conllevado a que los distritos y las regiones funcionen como estructuras de supervisión y gerencia tradicionales, lo cual se refuerza por el hecho de ambas estructuras responden directamente al Secretario (Art. 7.05, 7.06). De otra parte, las implicaciones de los términos *superintendente y director* construyen significados tradicionales de poder con respecto a los roles asignados a sus respectivas estructuras. El resultado de la opresión institucionalizada es que las personas y los grupos internalizan la subyugación y se ven como inferiores. Por ello se abstienen de reclamar derechos y de ejercer los atributos de la ciudadanía. Para dismantelar la opresión es importante analizar el contenido de las políticas públicas en relación a su contexto y al impacto en sus actores.

Contexto de la descentralización en Puerto Rico

A partir de 1985, la Legislatura puertorriqueña aprobó varias de las recomendaciones para mejorar la educación incluidas en el Informe de la Comisión *Conjunta para la Reforma Educativa Integral* (Pérez, 2003). La Ley 68, aprobada en 1990, en su carácter de Ley Orgánica de la Educación, planteaba ya la necesidad de descentralizar el sistema educativo, revisar la estructura del Departamento de Educación y dar participación a los estudiantes, tutores y a la comunidad. La Ley también ampliaba la oferta educativa, el contenido curricular y encaminaba iniciativas para desarrollar una filosofía educativa. Sin embargo, el cambio de Gobierno en 1992 interrumpió el proceso de reforma bajo la Ley 68.

La descentralización, la privatización y la desreglamentación formaban parte de las orientaciones neoliberales de la política educativa del Programa de Gobierno del Partido Nuevo Progresista al asumir la administración pública en 1993. En dicho año se implantaron la Ley de las Escuelas de la Comunidad (Ley 18) y la Ley de los Vales Educativos y Libre Selección de Escuela (Ley 71), y ésta última fue declarada inconstitucional por transferir fondos públicos al sector privado. El proceso de descentralización continuó hasta aprobarse, el 15 de julio de 1999, la Ley Orgánica de Educación (Ley 149), sin evaluar las escuelas que entraron en ese proceso y sin tomar en cuenta los procesos de privatización que se establecieron bajo la Ley 18.

La intervención de la empresa privada y la imposición de las políticas educativas de Estados Unidos coartan la autonomía educativa en nuestro país. Estos factores, junto a la politización y el partidismo, mediatizan y condicionan los intentos para implantar la descentralización y la autonomía escolar. De hecho, la forma cómo se adoptaron las nuevas políticas educativas constituye un acto antidemocrático al no contar con la participación de los diversos sectores de la comunidad escolar, de las organizaciones sindicales y de la ciudadanía, quienes rechazaron el nuevo sistema.

Los procesos neoliberales de la década del noventa, la ausencia de voluntad de los sectores gubernamentales para adoptar políticas sociales que correspondieran a nuestra realidad, así como la corrupción y el saqueo de fondos públicos, debilitaron el sistema educativo de entrada al nuevo siglo. Al tomar en cuenta las transformaciones de los cambios operados en el mercado del trabajo y en el acceso a bienes y servicios, podemos observar que los resultados educativos no satisfacen las necesidades ni las expectativas de la economía y mucho menos las de las personas. Así se derrumbó el paradigma de que la educación encarna las posibilidades de bienestar y de movilidad social de los sectores pobres. La meritocracia-o el triunfo de los pocos- domina las reglas del mercado al igual que las de la educación. Mientras

el eje de la economía es el conocimiento, la pobreza, el desempleo, la marginación y la exclusión social y económica resultan ser los espacios seguros de muchos estudiantes del sistema público, actores centrales de la nueva política educativa (Ley 149, Art.1.02). En este espacio restringido de los derechos sociales y económicos, resulta también limitada la construcción de ciudadanía.

El Estado Benefactor transformó sus funciones de propulsor de políticas sociales, a las de intermediario. En algunos casos se tornó en socio menor de la empresa privada. El sector privado es, pues, el más beneficiado por las prerrogativas y ganancias obtenidas de la descentralización y la autonomía. La comunidad, las organizaciones no-gubernamentales y otras dependencias mixtas que advinieron a los procesos educativos como resultado de la descentralización, no contaron con los privilegios y la facilitación política y empresarial de las primeras. Las dimensiones ético-políticas de estos desarrollos deben ubicarse en el contexto de las políticas neoliberales, tomando en cuenta los resultados que han tenido la privatización y la desreglamentación para las condiciones de vida de los concernidos en esas políticas. A cinco años de la implantación de la referida reforma, el sistema educativo continúa en deterioro y no presenta alternativas para solucionar los problemas de desgaste económico, desigualdad, pobreza y exclusión que abruman a la sociedad puertorriqueña.

La descentralización y la autonomía en la Ley 149

La descentralización estableció la autonomía operativa en el plano administrativo, fiscal y curricular para las escuelas de la comunidad (Art.1.02.d), mientras la formulación de las orientaciones educativas se reservó para el nivel central (Art.1.02.e). Las escuelas pueden disponer de los recursos financieros de acuerdo con sus prioridades, así como revisar los currículos y metodologías pedagógicas y mantener sus instalaciones a través de la subcontratación de servicios al mercado (Art. 2.07). De acuerdo con la Ley, las regiones educativas y los distritos desarrollarían tareas de facilitación educativa y gerencial (Art. 7.05) sin imponer sus criterios a las escuelas. Sin embargo, estos niveles institucionales tampoco tuvieron una transición adecuada, ocasionando que en sus relaciones con las escuelas predominen estilos jerárquicos que coartan la autonomía educativa.

La Ley crea el Consejo Escolar (Art. 2.19-2.23) como el centro del gobierno escolar. Junto al Consejo de Estudiantes (Art.2.24-2.25), ambos organismos están supeditados a la jurisdicción del Secretario de Educación y a las normativas que éste establezca para todo el sistema (Art.2.08). Se dispone, además, que las escuelas se orienten por los derechos constitucionales.

También podrán establecer sus reglamentos, actividades e incentivos para el mejoramiento profesional al igual que los programas para tutores y alumnos(as). El Consejo Escolar deberá rendir los informes que solicite el Secretario (Art. 2.04). Una limitación del Consejo Escolar es que otorga participación privilegiada a los docentes, para los cuales reclama la mayoría. Considero que es contradictorio con una visión de democracia participativa.

Uno de los mecanismos que se establece para velar por el desempeño de las escuelas de la comunidad es la Carta Constitutiva, la cual debe ser aprobada por el Secretario (Art.2.09) y su cumplimiento debe ser evaluado por el Consejo General de Educación. De implantarse democráticamente, la Carta Constitutiva podría ser un mecanismo para definir la filosofía, las metas y los enfoques administrativos en las escuelas y fomentar procesos de ciudadanía.

Considero que la Ley 149 constituye un adelanto en comparación con la escuela tradicional ya que reconoce que las comunidades deben participar del gobierno escolar (Ley 149, Art.1.02). Sin embargo, al examinar con profundidad sus contenidos, entiendo que en la práctica ésta fomenta una autonomía subordinada, contradictoria y ambigua en muchas de sus disposiciones. Un ejemplo de una autonomía subordinada es la centralización y el control que aún existe sobre el presupuesto asignado a las escuelas. Las escuelas están obligadas a realizar contratos con las compañías licitadoras seleccionadas a nivel central. Estas obligaciones drenan el presupuesto de las escuelas, al realizar contratos de servicios con compañías privadas a precios superiores de los que podrían gestionarse a nivel local. De igual forma, el nombramiento de los directores y las directoras aún recae en el Secretario de Educación (Ley 149, Art.2.14) y en las regiones, cuando esa facultad debería ser función de las escuelas. Una institución es autónoma cuando dispone del máximo poder de iniciativas pedagógicas, presupuestaria y administrativa para designar sus cuerpos directivos (Macri, 2003). De otra parte, la Ley omite un procedimiento efectivo para obligar al Director o Directora a honrar los estatutos de participación de la comunidad escolar, como son facilitar la constitución de los consejos escolares y los consejos estudiantiles, lo que constituye una crítica del personal en muchas escuelas.

En síntesis, la Ley Orgánica construye una ciudadanía asistida (Bustelo, 1998). Según Bustelo, en el modelo de ciudadanía asistida existe una fuerte estratificación social, una visión asistencial para los pobres, predomina el interés individual y hay poco reconocimiento de los derechos. En este modelo predomina el interés del mercado, quien también condiciona lo social y lo político a la par que limita la construcción y el ejercicio de ciudadanía, como acontece en la Ley 1493 .

Construcción de ciudadanía en la Ley Orgánica

A partir del contenido de la Ley y de los elementos señalados en este trabajo, considero que la Ley 149 tiene un doble sentido con respecto a sus actores y que está plagada de contradicciones, omisiones y ambigüedades. Una limitación importante es que establece una autonomía con límites demarcados por la burocracia y la centralización tradicional. La reforma educativa en Puerto Rico no integra la gestión local ni establece la participación de la comunidad escolar en la formulación de políticas centrales o regionales.

Considero que las formas de distribución del Poder y la participación en la Ley Orgánica son discriminatorias. Algunos ejemplos son las funciones del Secretario de Educación (Art. 6.01-6.06), la autoridad y el control de los directores (Art.2.14-2.15) y la visión elitista de los funcionarios de carrera (Art. 5.14). Todos estos señalamientos apuntan hacia la construcción de la ciudadanía asistida, los cuales se manifiestan de la siguiente manera:

- El Secretario tiene poderes máximos para emitir reglamentos, para evaluar y para descertificar a las escuelas (Art. 6.03, 6.04). También nombra a los directores.
- El Consejo Escolar es el organismo representativo de la comunidad escolar para la participación y la toma de decisiones (Art. 2.21). Sin embargo, está supeditado a las normativas y a los Reglamentos aprobados por el Secretario (Art.6.03. s). La autoridad y la jerarquía del director le restan poder al Consejo y su papel se limita en muchos casos a fiscalizar o a ratificar (Art. 2.21). La ventaja adscrita al personal docente en el Consejo le resta impacto a la participación de los tutores, la comunidad y la de los alumnos.
- Se establece la subordinación vertical de las escuelas a los distritos y regiones en aspectos gerenciales y docentes. (Art.6.03).
- Hay diferenciación y jerarquización de funcionarios. La Ley 149 establece empleados de confianza y funcionarios(as) de carrera. Los de confianza, están a nivel central y son los que intervienen sustancialmente en el establecimiento e implantación de las políticas, o asesoran o prestan servicios directamente al Secretario (Art.5.14).
- La Ley no cuenta con procedimientos adecuados para hacer cumplir los estatutos y los Reglamentos. Además carece de mecanismos eficientes de evaluación.
- El Reglamento Estudiantil tiene limitaciones en el ejercicio de los derechos. Algunos ejemplos de ello son el requisito de que los estudiantes entreguen sus discursos por anticipado, la obligatoriedad de tener tutores docentes para las organizaciones y las prohibiciones a las actividades políticas y religiosas.

Pueden apreciarse, por tanto, algunas discrepancias entre el significado de la descentralización, la autonomía y de la ciudadanía en contraste con los discursos y los contenidos adoptados en la política educativa. En conjunto, estos factores se construyen de forma ambigua y limitada además de constituirse en manifestaciones de opresión y de desigualdad, al tiempo que conforman una visión de ciudadanía asistida. En el contexto neoliberal en el cual se implanta la autonomía educativa, y dadas las condiciones socioeconómicas de pobreza de los alumnos del sistema educativo público, es urgente que se revise y se transforme esta política pública. En vista de ello recomiendo:

1. Facilitar procesos de investigación-acción- participativa desde la escuela sobre la implantación de la descentralización, la autonomía y la construcción de ciudadanía.
2. Promover el estudio de casos e investigar sobre el proceso de descentralización y autonomía educativa en otros países.
3. Investigar cómo los enfoques de trabajo social escolar pueden incentivar los procesos de construcción de una verdadera ciudadanía.
4. Institucionalizar los conceptos de ciudadanía y de los derechos humanos mediante currículos permanentes e integrarlos a las diversas actividades del quehacer educativo.
5. Iniciar un proceso de revisión de la Ley Orgánica de Educación con la participación de toda la comunidad escolar, de instituciones comunitarias, con representación municipal, así como de otras instituciones y agencias vinculadas a la gestión educativa.

Referencias

- Angus, I. (1998). An interview with Chantal Mouffle and Ernesto Laclau. From the television series "*Conflicting politics on knowledge networks*". Accesado 8/8/2005 en <http://www.episteme.de/htmls/MouLac.htm>
- Barreto Cortéz, E.; Quiñones Rosado, R. (2000). Un modelo de bienestar y desarrollo integral y sus implicaciones para la profesional de ayuda. *Análisis*, 2, 1-30.

- Bedwell Rodríguez, A. (2004). *Participación de los padres, madres, apoderados y apoderadas en el ámbito educativo: Una mirada de los dirigentes y dirigentas de centros de padres y apoderados*. Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología. Accedido en Internet 22/8/2005 en <http://www.cybertesis.cl/tesis/chile/2004/bedwell9/doc/bedw>
- Benítez Nazario, J. (2001). *Reflexiones en torno a la cultura política de los puertorriqueños: Entre consideraciones teóricas y la evidencia empírica*. San Juan, Puerto Rico: Editorial Instituto de Cultura.
- Bustelo, E. (1998). Expansión de la ciudadanía y construcción democrática. En E. Bustelo & A. Minujin, (Eds.), *Todos entran: Propuesta para sociedades incluyentes*. (págs.237-277). Santa Fe de Bogotá, Colombia: Unicef/Santillana, (Colección Cuadernos de Debate).
- Calvo Pontón, B. (2003). La descentralización de los sistemas educativos. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 8:18, 283-290. Accedido 6/24/2005 en <http://www.comie.org.mx/revista/pdf>
- Chinchilla Montes, M. (2003). *Medioambiente y construcción de ciudadanía*. Universidad de Costa Rica. Accedido 23/7/2005 en <http://www.ts.ucr.ac.cr/prodac.htm>
- CLAD (1997, noviembre) *Coloquio Regional sobre descentralización de la educación en América Central, Cuba y República Dominicana*. San José, Costa Rica. Accedido Internet 4/4/ 2005 en <http://www.clad.org.ve/informe.htm>
- Cortina, A. (1998). *Ciudadanos del Mundo: Hacia una teoría de la ciudadanía*. (2da. ed.). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Departamento de Educación (2004). *Reglamento general de estudiantes del sistema de educación pública de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico.
- Durand Ponte, V. (2004). *Marginalidad, exclusión, participación y ciudadanía*. Accedido Internet 2/2/2005 en <http://www.unam.mx/iisunam/e-publisher/durand/margi1.htm>
- Duschatzky, S. (2000). *Tutelados y asistidos: Programas sociales, políticas públicas y subjetividades*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Levins, B. (2001). Conceptualizing the process of education reform from an internacional perspective. *Educational Policy Analysis Archives*, 9,14. Accedido 4 /9/ 2005 en <http://epaa.asv.edu/epaa/v9n14.htm>
- Ley de Menores de Puerto Rico, Ley 88, 9 de julio 1986.
- Ley Orgánica del Departamento de Educación del Estado Libre Asociado, Ley 68, 1990.
- Ley para el desarrollo de las escuelas de la comunidad, Ley 18, 28 de junio de 1993.

- Ley de los vales educativos, Ley 71, 1993.
- Ley Orgánica del Departamento de Educación Pública en Puerto Rico, Ley 149, 1999.
- Macri, M. (2003). *Descentralización educativa y autonomía institucional: ¿Constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas de Buenos Aires?* Accesado 16/4/2005 en http://www.campus-oei.org/revista/de_los_actores/242macri.pdf
- Matus, T. (2003). Estudio sobre el desarrollo de autonomía y ejercicio de la ciudadanía de las personas y familias participantes del Programa Puente a través del análisis y evaluación de sus prácticas, interpretaciones y representaciones. Primer Informe Preliminar. Santiago, Chile. Gobierno de Chile, FOSIS
- Negrón de Montilla, A. (1970). *Americanization in the public school system, 1900-1930*. San Juan, Puerto Rico: Editorial Edil.
- Pérez, M. (2003). *La reforma educativa*. Tesis de maestría Escuela Graduada de Administración Pública. Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
- Rivera Batiz, F. (2001). Ponencia oral presentada en vigésima séptima Conferencia de Educación. Recinto Metropolitano Universidad Interamericana. Río Piedras, Puerto Rico.
- Staffieri, F. (2003). *Intervención del trabajo social y las políticas sociales: Hacia la ampliación de ciudadanía y democratización de la relaciones social*. Accesado Internet 25/6/2005 en <http://www.ts.ucr.ac/pespectiva.htm>.
- Torres, R. (1993, Diciembre). La Ley de las escuelas de la comunidad: Un análisis socio-histórico. *Cuadernos de Investigación en la Educación*, 7, 1-19. Accesado Internet 6/7/2005 en http://cie.uprrp.edu/cuaderno7/c7_art.3.htm
- Young, I. M. (1990). *Justice and the politics of difference*. New Jersey, Estados Unidos: Princeton University Press.

Notas

1 El plantel estuvo cerrado durante tres años debido al deterioro y a la falta de matrícula. La comunidad del Sector Juan Domingo de Guaynabo lo reconstruyó, reclutó voluntarios comunitarios y estableció un modelo de autogestión educativa de gran efectividad académica

2 La forma más común de participación de los tutores en la escuela tradicional es matricular al alumno, buscar notas, cooperar económicamente, ayudar en limpieza o aprobar planes, responder a consultas, lo cual constituye formas elementales de participación. De este modo, la comunidad escolar no se ve a

sí misma como gestores de decisiones educativas ni se genera un sentido de pertenencia hacia la escuela.

3 Bustelo (1998) compara el modelo de ciudadanía emancipada con el de ciudadanía asistida. Distingue que en la ciudadanía emancipada, se valora la igualdad y se promueve la solidaridad y la cooperación. Bustelo enfatiza que en la ciudadanía emancipada se promueve la democracia y la inclusión y que se valoriza la formación de sujetos autónomos.

Este artículo se recibió en la Redacción de *Pedagogía* en enero de 2006 y aceptado para su publicación en marzo del mismo año.