

La relación entre el estado y la sociedad: alianzas público-privado para la mejora educacional

Silvina Gvirtz *

Ángela Inés Oría **

* Directora de la Especialización y Maestría en Educación de la Universidad de San Andrés y directora general del proyecto «Escuelas del Bicentenario» del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE-UNESCO), Sede Regional Buenos Aires.

** Responsable del área de documentación del proyecto «Escuelas del Bicentenario» en el IPE-UNESCO, Sede Regional Buenos Aires.

Síntesis: En el presente artículo se analiza un espectro de respuestas al diagnóstico crítico de la educación argentina. Construye una tipología de alternativas para la mejora educacional, poniendo énfasis en las experiencias de articulación público-privado a las que clasifica en cuatro tipos acordes a dos variables principales: el financiamiento y la capacidad técnica. Los actores en los que recaen estas funciones pueden ser públicos o privados. Se rastrean, analizan e identifican aspectos distintivos de estos modos articuladores y se describen los rasgos generales del proyecto «Escuelas del Bicentenario», que combina elementos de distintas formas de articulación, lo que constituye un tipo institucional mixto. El caso bajo estudio es de un valor significativo en tanto revela modos de atender eficazmente los problemas educativos de América Latina.

Palabras clave: mejora educacional; financiación de la educación; Proyecto Escuelas del Bicentenario; proyectos de articulación mixta.

A relação entre o estado e a sociedade: alianças público-privadas para a melhoria educacional

Síntesis: No presente artigo analisa-se um leque de respostas para o diagnóstico crítico da educação argentina. Constrói-se uma tipologia de alternativas para a melhoria educacional, pondo ênfase nas experiências de articulação público-privada, as quais classifica em quatro tipos, de acordo com as duas variáveis principais: o financiamento e a capacidade técnica. Os atores sobre os quais recaem estas funções podem ser públicos ou privados. Rastreiam-se, analisam-se e identificam-se aspectos diferentes destes modos articuladores e se descrevem os traços gerais do projeto «Escolas do Bicenténario», que combina elementos de diferentes formas de articulação, o que constitui um tipo institucional misto. O caso em estudo é de um valor significativo já que revela modos de atender eficazmente os problemas educativos da América Latina.

Palavras-chave: melhoria educacional; financiamento da educação; Projeto Escolas do Bicenténario; projetos de articulação mista.

The relationship between state and society: public-private alliances for the improvement of education

Abstract: This paper analyzes a spectrum of answers to the critical diagnose of Argentinean education. It builds a typology of alternatives for educational improvement, stressing the importance of experiences which articulate public and private initiatives. These are classified into four types, according to two main variables: financing and technical capacity. These functions can be assigned to both private and public actors. We will track, analyze and identify distinctive traits of these articulating strategies and we will describe the general characteristics of the “Schools of the Bicentennial” project, which combines elements from different types of strategies, establishing a combined institutional type. This case study has a meaningful value, since it presents a way to effectively attend the educative problems of the Latin American region.

Keywords: educational improvement, education funding, Schools of the Bicentennial Project, public-private partnership projects.

1. Introducción

La situación de la escuela pública argentina, al igual que la de otros países de Latinoamérica, ha generado preocupación y hasta alarma entre los especialistas del campo. Algunos datos cuantitativos confirman esta afirmación. El análisis de los indicadores de abandono y repitencia reflejan que el sistema educativo tiene escasa capacidad de retención. En consecuencia, no logra incluir a muchos niños y jóvenes en niveles educativos altos. Al mismo tiempo, el capital físico, humano y social de las escuelas aumenta o disminuye según el nivel socioeconómico de los alumnos. El inicio tardío, el abandono y la repitencia en el nivel básico y medio guardan relación inversa a los quintiles de ingreso de la población. La expansión del sistema parece acarrear un proceso contradictorio de inclusión-expulsión de alumnos, afectando principalmente a aquellos provenientes de contextos sociales vulnerables. Como contracara de este proceso, las cifras relativas al aumento de la matrícula del sector privado desde 1960 hasta la actualidad reflejan que sectores medios y altos migran hacia la educación privada en busca de alfabetización científica, enseñanza renovada y saberes significativos. En síntesis, el sistema produce no solo una segmentación entre los sectores público y privado, sino también una segmentación interna: escuelas de calidad para sectores medios y escuelas deficientes para sectores pobres. Esta «discriminación educativa» (Braslavsky, 1985) adquiere implicancias aun más graves cuando se inserta en un contexto socioeconómico de creciente desigualdad y exclusión social.´

Desde distintos ámbitos se intenta dar solución a este diagnóstico crítico. La función principalísima de garantizar el derecho a la educación es del Estado y para hacerlo debe cumplir cuatro obligaciones fundamentales que, en su conjunto, conforman el conocido esquema de las cuatro «A»:

- Asequibilidad (también denominada disponibilidad): implica al Estado el deber de satisfacer la demanda educativa ya sea por la oferta pública o la protección de la oferta privada.

- Accesibilidad: compromete al Estado a garantizar el acceso a las escuelas públicas disponibles sin discriminación alguna.
- Aceptabilidad: le exige el deber de asegurar la adecuada calidad de la educación.
- Adaptabilidad: compromete al Estado a brindar en sus establecimientos educativos la educación que mejor se adapte a los niños (Pérez Murcia, Uprimmy Yepes y otros, 2007, p. 47).

Garantizar el derecho a la educación requiere de múltiples y diversas medidas: políticas sustantivas, inversión y adopción de nuevas estrategias de intervención, tales como las que señalan los editores de esta revista al consignar modos en los que «ha evolucionado la forma de afrontar los procesos de transformación escolar». No obstante, hay un elemento fundamental que demanda atención prioritaria: profundizar el significado de «lo público», rearticular la relación entre el Estado y la sociedad. Según el término acuñado por Cunill Grau se trataría de *publicificar* el Estado y la sociedad (Cunill Grau, 1997). Estado y sociedad civil deben constituir espacios genuinamente públicos, que expresen valores políticos y sociales propios de la vida en democracia, cada uno acorde a su papel y misión. Esto demanda, entre otras cosas, más transparencia, intercambio racional, espacio para la crítica, rendición de cuentas y participación del *demos* en la definición de agendas y estrategias. La *publicación* de estos ámbitos –que implica cierto tipo de articulación entre ellos– llevaría a reducir la discrecionalidad en la distribución de los recursos y por tanto, llevaría a aumentar los niveles de justicia en la provisión del bien educativo.

La articulación entre los sectores público y privado puede adoptar diversas formas que generalmente conviven dentro de un mismo territorio y sistema educativo. Analizar las alternativas permite comprender mejor el potencial de los diversos arreglos para la mejora y la especificidad de «Escuelas del Bicentenario»¹, un modelo posible de articulación que es objeto de análisis central de esta presentación. El presente artículo analiza distintos diseños institucionales y técnicos que forman alianzas entre el sector público y privado y describe los rasgos generales del mencionado *peb*, que al combinar elementos de distintas formas de articulación, constituye un arreglo mixto novedoso.

2. Alternativas para la mejora escolar

Los programas y proyectos orientados a la mejora de las escuelas públicas poseen características diferenciales. Se formalizan y describen algunos tipos ideales a fin de comprender mejor los rasgos distintivos del proyecto «Escuelas del Bicentenario», que configura un modelo de articulación con características específicas.

Las experiencias de mejora escolar en América Latina pueden clasificarse en cuatro tipos según dos variables principales:

- Financiamiento: quién financia.
- Capacidad técnica: quién brinda el soporte técnico-pedagógico.

Los actores en los que recaen estas funciones pueden ser públicos o privados. Cabe aclarar que si bien este análisis se vale de las categorías «público» y «privado» para demarcar dos esferas de trabajo distintas –en este caso asociadas–; siguiendo el desarrollo sociohistórico de Habermas (1989) y las consideraciones arriba expuestas, se problematiza el sentido común que vincula lo público exclusivamente a lo estatal. Ambos, el Estado y la sociedad civil, están llamados a constituir espacios genuinamente públicos (Calhoun, 1992; Fraser, 1992; Cunill Grau, 1997; Habermas, Crossley y otros, 2004).

A fin de estructurar una tipología y aportar mayor claridad al análisis, distinguimos a los actores «Estado» y «sociedad» apelando a sus términos asociados «público» y «privado» respectivamente. Dentro de la esfera privada deben distinguirse las organizaciones sociales sin fines de lucro y empresas centradas en el rubro educativo que pueden perseguir fines de lucro.

Gráficamente, los modelos se plasman del siguiente modo:



Los cuadrantes superior izquierdo e inferior derecho configuran formas puras, donde los programas o proyectos movilizan financiamiento y capacidad técnica dentro de su propia esfera y no sostienen acciones conjuntas con otros sectores. Los cuadrantes superior derecho e inferior izquierdo expresan formas combinadas, donde las iniciativas reúnen capacidad técnica de un sector y financiamiento de otro. Por último, en el centro de este cuadro y ensamblando elementos de los cuatro anteriores, se ubica el proyecto que nos ocupa, cuyas dos variables son de naturaleza mixta. Ambos sectores, el público y el privado a) financian acciones y recursos del proyecto, y b) despliegan capacidad técnico-pedagógica. Se describen brevemente los cuatro tipos, ofreciendo un ejemplo ilustrativo de cada caso², y luego se profundiza el análisis del caso pnb.

2.1 Los proyectos privados

2.1.1 Organizaciones del tercer sector y empresas

De acuerdo al esquema comparativo de Draxler (2008) «Quién trae qué a una alianza?» (*Who brings what to a partnership?*), entre las principales ventajas de actuar con socios y/o desarrollar acciones en el ámbito privado se destacan:

[...] la eficiencia, innovación, la acción focalizada, el conocimiento profundo de las necesidades de los *stakeholders* (audiencias) y la orientación de acciones hacia los resultados... (2008: 37).

Otros autores advierten que la sociedad civil muchas veces replica los defectos de gestión y organización del Estado (Acuña y Vacchieri, 2007). Caben, en efecto, ventajas y desventajas en ambas esferas de trabajo, no obstante interesa estar alertas a las oportunidades y desafíos que ofrecen. Los ejemplos a continuación agregan elementos adicionales al análisis.

Se analizan los proyectos privados puros que, como se dijo, pueden ser creados y financiados tanto por organizaciones sin fines de lucro como por empresas con fines de lucro, ambas organizaciones de la sociedad civil. Sus notas distintivas las ubican en cuadrantes distintos. Primero se recorre el caso de fundaciones y/u organizaciones cuyo objeto es la educación y no persiguen fines de lucro. En segundo lugar se analiza el caso de nuevas empresas orientadas a ofrecer servicios educativos al Estado, incluyendo el fin de lucro.

Proyectos privados del tercer sector

Las experiencias incluidas en el cuadrante inferior derecho presentan un arco muy variado. Se incluyen áreas de extensión en universidades y un amplísimo número de fundaciones abocadas al problema educativo. Sobre la base de diagnósticos críticos, estas organizaciones disponen recursos financieros voluntarios y operan sobre las necesidades inmediatas.

Las áreas de responsabilidad social corporativa (rsc) de las empresas pueden incluirse dentro de este segmento. El análisis del paulatino aumento de la complejidad de estos espacios, sumado a su creciente vinculación con el campo educativo, ameritaría un trabajo aparte (Drucker 1984; Berger 1998; Austin 2000). La filantropía empresarial devino gradualmente en una estrategia planificada de desarrollo local sostenible, apoyada sobre estrechas interacciones entre instituciones públicas, sectores intermedios y grupos de la comunidad. En la actualidad, desde distintos ámbitos se exhorta a las empresas a integrar principios de responsabilidad social en sus planes de acción y procesos de toma de decisiones. Importa dejar sentado aquí que, a diferencia de lo que ocurre en el cuadrante que se analiza a continuación (ver 2.2 Proyectos privados y financiamiento estatal), la acción de la rsc no tiene a la educación por objeto o negocio específico y desarrolla su trabajo con recursos propios. Se retoma este tema en el análisis del caso pib.

Del amplio espectro de experiencias se observa el caso de una fundación, cuyo programa principal consiste en la asignación de becas escolares para alumnos con bajos recursos. El trabajo de esta Fundación se destaca por su alcance significativo (alrededor de 3.500 alumnos destinatarios) y por

la calidad de su contribución. Surge en 1998 en respuesta a «la situación de alta vulnerabilidad de una gran cantidad de niños y jóvenes que, debido a su condición económica, tenían dificultades para permanecer en el sistema educativo». Sus objetivos apuntan a «disminuir el índice de repitencia en los alumnos participantes del Programa», «disminuir el ausentismo a clases», «mejorar la calidad de los aprendizajes» y «elevar el rendimiento académico». El programa funciona a través de apoyo económico y acompañamiento educativo a los alumnos en su escolaridad, desarrollando «padrinazgos, e incorporando gradualmente padrinos individuales y corporativos».

Merece destacarse el esfuerzo que realiza esta Fundación por medir la eficacia del programa en relación a sus objetivos. Por ejemplo, en un informe de «Alcances y resultados» publicado en su sitio web, consta que:

Entre los 3.480 alumnos participantes del programa de becas escolares durante el ciclo 2007:

- El 66% cumplió con los compromisos acordados y renovó la beca tras el logro de un buen rendimiento escolar, el cumplimiento de al menos el 75% de asistencia a clases y la participación mensual en los encuentros de acompañamiento.
- El 16% cumplió con los compromisos acordados y culminó la cursada del nivel medio.
- En 2008 se incorporaron al programa 354 nuevos alumnos.

El informe describe, asimismo, que:

Los alumnos becados no solo cumplen con el 75% de asistencia requerido, sino que faltan menos a la escuela que sus compañeros de aula no becados [...] aprueban el año sin adeudar materias en mayor proporción que sus compañeros de aula no becados [...] tienen un mayor compromiso con el estudio y una mejora en el desarrollo de hábitos y técnicas de estudio.

Si bien este beneficio alcanza alrededor de 3.500 niños y, decíamos, es indudablemente valioso y significativo en relación a otros programas educativos de empresas y fundaciones, cabe todavía una distancia muy grande entre su alcance y la escala real de la necesidad. Existen en nuestro país 44.000 instituciones escolares y 11 millones de alumnos. Los esfuerzos de escala acotada no alcanzan a transformar indicadores generales de rendimiento interno del sistema educativo. En este marco, se comprende el mensaje del mismo informe de la fundación: «Hoy, lamentablemente, el diagnóstico de deserción sigue vigente». Todavía un altísimo porcentaje de niños y jóvenes en edad escolar provenientes de hogares vulnerables continúan siendo expulsados del sistema educativo.

Para revertir este escenario se advierte la necesidad de un Estado capaz de elaborar diseños de políticas estructurales. Sería asimismo valioso que organizaciones de la sociedad civil, probada su capacidad para gestionar eficazmente las mejoras, como es el caso de esta fundación, continúen con la búsqueda de nuevos caminos y estrategias incluyendo la articulación con el Estado, a fin de

expandir sus logros y cooperar con el cumplimiento del derecho de todos los niños a una buena educación.

2.1.2 Proyectos privados y financiamiento estatal

El papel del Estado y del mercado suscita debates y controversias dentro del campo de la política educativa. Desde mediados de los años setenta el contexto social, político y económico en el que operan los sistemas de educación ha cambiado sustancialmente. Los proyectos agrupados en el espacio inferior izquierdo del cuadro son manifestaciones de este fenómeno. Se analiza entonces el caso de empresas privadas que ofrecen servicios al Estado y financian su actividad a través del erario público.

Dale (1997) sugiere que estos cambios profundos en la concepción del papel del Estado han producido transformaciones cruciales en su regulación, provisión y financiamiento. El autor observa que mientras la educación sigue siendo una preocupación pública, su coordinación ha dejado de estar, al menos en lo formal, exclusivamente en manos estatales. En cambio, ha pasado a ser coordinada por formas alternativas de gobierno, entre las que se destacan la descentralización y la privatización (Dale 1997, p. 274).

Un corpus sustantivo de prácticas y argumentos económicos buscan afirmar el papel del sector privado en la transformación del sector público. Existen distintos tipos de privatización que involucran varias formas de financiación y relaciones entre financistas, proveedores de servicios y clientes. Esto se traduce en formas diversas de articulación público-privado, que van desde esquemas de financiamiento público para escuelas privadas hasta articulaciones varias entre Estado, empresas, escuelas y familias (Levin 2000). Stephen Ball (2007) describe privatizaciones de primer orden en función de la propiedad, las formas organizacionales, las relaciones financieras, etc., y privatizaciones de segundo orden: las manifestaciones de los efectos que conllevan las privatizaciones en las relaciones sociales, el espacio social, las responsabilidades familiares, la ciudadanía, la democracia y el gobierno privatizado (Ball 2007b). Siguiendo a Hatcher (2000), cabe, además, la distinción entre privatización exógena y endógena. La primera se refiere a empresas privadas que ofrecen servicios educativos y asumen responsabilidad directa por estos servicios y programas. La segunda se refiere a los cambios en el comportamiento de las organizaciones del sector público, que emulan el actuar de empresas en su relación con los clientes, empleados y otras organizaciones del sector público (Ball 2007b, p. 14). Este último autor trasciende la simple yuxtaposición público/privado y busca «explorar lo desdibujado y carente de definición que subyace a estos conceptos» (p.15). Describe de manera «críticamente constructiva» las diferentes privatizaciones actualmente vigentes en el ámbito educativo y la manera en que el Estado define su posición frente a estos contextos. De acuerdo con este autor «la privatización puede producir efectos paradójicos, buenos y malos al mismo tiempo» y advierte que «pequeñas particularidades de la privatización pueden contribuir a generar cambios políticos y sociales de mayor escala» (p. 15).

En los años noventa tuvo lugar en la Argentina un proceso de reforma orientado a redefinir el papel del Estado nacional en la educación: se lo propuso para actuar como agente de control en

lugar de proveedor y para ello se diseñaron procesos de descentralización del servicio educativo y de autonomización de las escuelas. La reforma apuntaba al desarrollo de un nuevo modelo de organización de la educación pública y si bien dicha reforma tuvo una implementación parcial y las transformaciones fueron solo un pálido reflejo de versiones más radicales en otros países, estos discursos tuvieron efectos en otras áreas del sector estatal. Por otro lado, sus partidarios lograron modificar en cierta medida la noción predominante de «educación pública» por una de carácter más amplio donde cabe la participación de otros actores, además del Estado; entre ellos, organizaciones de la sociedad civil y empresas.

Quince años después de estas reformas, la educación argentina parece gradualmente hacerse eco de tales tendencias. Hoy emergen empresas específicamente orientadas a brindar servicios educativos al Estado e ingresan al campo de la educación generalmente ofreciendo respuestas a los diagnósticos defectuosos. Así, el Estado establece una alianza exógena y terciariza su política de mejora de las escuelas públicas. Por ejemplo, en áreas de la enseñanza-aprendizaje, según manifiestan los Operativos Nacionales de Evaluación (one)³ y las evaluaciones internacionales de la unesco y pisa, la Argentina se ubica en puestos muy bajos, detrás de Chile, Uruguay y México. Una empresa fundada originalmente en el Reino Unido (1965), se especializa en brindar soluciones para la enseñanza y la investigación en un área específica del currículo. Hoy opera en dieciséis países: Brasil, Egipto, España, Estados Unidos, Grecia, Irán, Kazajstán, Mozambique, Namibia, Paquistán, Portugal, Reino Unido, Rumania, Sudáfrica, y Turquía. El programa despliega acciones de formación de profesores y maestros; organiza reuniones periódicas e intercambios de experiencias, planificaciones y reflexiones sobre la tarea en el aula; entrega materiales impresos y videos; cuenta con una gran infraestructura y tiene más de 400 empleados entre Brasil, Estados Unidos y la Argentina.

Desde el punto de vista técnico-pedagógico, la empresa ofrece contenidos innovadores y valiosos. Los especialistas convocados para llevar adelante los programas son miembros destacados del campo académico. Sin embargo, se identifican tres factores objetables en el diseño de este modelo de mejora educativa: altos costos, falta de integralidad en la intervención y dificultades para garantizar su sostenibilidad.

Las posibilidades de proyección de los modelos dependen de su sostenibilidad: una iniciativa es sostenible cuando cuenta con recursos humanos y financieros para continuar o ampliar su escala. Es muy común que las innovaciones exitosas decaigan cuando los recursos financieros y/o las personas clave relacionadas con ellas se retiran (Neirotti 2008, p. 174). Por otro lado, el modo más eficaz de dejar condiciones didácticas para la mejora escolar en las escuelas es a través de diseños integrales, que articulen la gestión escolar de supervisores y equipos directivos, con la mejora académica con los docentes a cargo de cada grado.

En síntesis, las iniciativas privadas pueden aportar interesantes niveles de eficiencia, potenciadas, en algunos casos, por hábitos más consolidados en materia de planificación y *accountability* (responsabilidad). El problema que dejan sin resolver es precisamente aquel que empieza a vislumbrarse como el mayor desafío para las propuestas de mejora: la escala. Se

analizan a continuación las alternativas ubicadas en la parte superior del cuadro, cuyo responsable principal del diseño y gestión es el Estado.

2.2 Políticas de Estado y educación: los programas o proyectos públicos

Los programas y proyectos que se inscriben dentro de los cuadrantes superiores tienen al Estado como protagonista o co-protagonista del diseño, financiamiento y trabajo técnico con las jurisdicciones y escuelas. Draxler (2008) señala algunas ventajas del trabajo en alianza con el Estado:

Se trata de un actor comprometido con la equidad, capaz de organizar la provisión en escala, establecer compromisos de largo plazo y de generar regulaciones; posee una excelente base de recursos humanos, *esaccountable* al público y por el derecho a la educación (Draxler, 2008, p. 37).

No obstante, tal como se dijo más arriba en referencia al sector privado, las ventajas del sector público deben entenderse como potenciales. Los rasgos positivos que se atribuyen al Estado «por definición» deben encontrar el modo de plasmarse en su funcionamiento real. El Estado no solo tiene el mandato constitucional de garantizar progresivamente el derecho a la educación, sino que posee el máximo potencial para expandir la mejora educacional a toda la población de un país. En consecuencia, el desafío es cooperar con el Estado, profundizando sus capacidades técnicas y fortaleciendo su gestión.

2.2.1 El Estado y las políticas compensatorias

Las políticas públicas que diseña y ejecuta el Estado, en particular aquellas que se dirigen a poblaciones en contextos de pobreza, son comúnmente llamadas políticas compensatorias. La acción compensatoria en la Argentina se canaliza principalmente a través del otorgamiento de becas. Estas intervenciones se financian a través del erario público y la asistencia técnico-pedagógica se brinda a partir de los cuadros empleados por el Estado.

Una breve contextualización del caso argentino permite entender la importancia que han adquirido los programas compensatorios y el marco en que se inscribe el caso ilustrativo de esta sección. El problema de la equidad tuvo una aparición fuerte en la agenda pública de la última década. La nueva *Ley de Educación Nacional* Nº 26.206, sancionada en diciembre de 2006, realiza el desafío de la justicia educacional. El documento base que dio origen al debate partió precisamente de un diagnóstico crítico del modelo socioeconómico de la década de 1990 y revisó el papel del Estado en la educación. El problema central expuesto fue la desigualdad educativa. Afirma el documento que:

Es necesario otorgar un papel activo al Estado para producir importantes transformaciones [...] Un Estado limitado a políticas sociales focalizadas, asistenciales y parciales no está en condiciones de producir un cambio de tal magnitud (Documento para el debate, 2006, p. 17).

El documento insiste en la necesidad de que el Estado nacional ocupe un lugar central y sea responsable del derecho al acceso y permanencia de los alumnos en el sistema educativo e insiste

en la necesidad de prevenir y combatir la reproducción de las desigualdades de origen. En este marco, el Estado nacional ya no sería solo evaluador y compensador, sino proveedor, regulador y financiador de la educación, definida esencialmente como un bien público.

Muchas de las medidas que la nueva ley contempla son aportes a la construcción de justicia educacional y merecen ser destacadas. Se transcriben algunas:

- Atención prioritaria a sectores desfavorecidos de la sociedad.
- Compromiso con la ampliación de la oferta educativa, reconociendo y promocionando alternativas pedagógicas.
- Garantía del acceso a todos a una segunda lengua, al conocimiento y uso de nuevas tecnologías.
- Mayor competencia del Estado nacional para intervenir con asistencia técnica y financiera a las provincias en situaciones que atenten contra la justicia educacional (emergencia educativa).
- Creación de nuevos organismos en el ámbito nacional, consejos consultivos: de políticas educativas, económico social y de actualización curricular.

Posiblemente en virtud de este escenario, cobra importancia un programa de política compensatoria dependiente del Ministerio de Educación, con rasgos particulares y diferentes a los programas de becas tradicionales, cuyo objetivo es «garantizar la igualdad de oportunidades educativas en el acceso, tránsito y permanencia de alumnos de escuelas en situación de exclusión de Nivel inicial y egb 1 y 2». Si bien se crea como programa, constituye, como se menciona en un informe evaluativo (diniece, 2008), un:

[...] espacio de aplicación de políticas comunes hacia todo el nivel primario [...] pero priorizando simultáneamente a la población en condición de vulnerabilidad.

Se trata, entonces, de una política financiada por el Estado y llevada adelante por cuadros ministeriales, nacionales y provinciales. Se advierten en su diseño:

[...] tres tensiones: (a) la tensión entre la pretensión de universalidad y la lógica de gestión focalizada; (b) la tensión entre la cobertura y la intensidad; y (c) la tensión entre la autonomía provincial y la soberanía de la política pública nacional.

Sus gestores reflejan un esfuerzo por tomar «distancia con los rasgos que caracterizaron el paradigma de las políticas focalizadas compensatorias» y aproximar sus estrategias a un enfoque preventivo de la justicia educacional. Algunos logros, como el que se transcribe a continuación, son de destacar: «El programa forjó una cierta transversalidad fundada en el propósito de no generar instancias paralelas y autónomas de la estructura ministerial». Es interesante el modo en que el programa refleja articulaciones, si bien no entre sectores (público y privado), entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Al igual que «Escuelas del Bicentenario», pone en

juego una estrategia federal, buscando fortalecer capacidades en los territorios provinciales y ajustar las acciones a las realidades donde aplica el Proyecto. El informe describe:

El énfasis puesto desde el nivel nacional en la construcción de acuerdos políticos dio como resultado –en la mayor parte de los casos– que el programa se situara desde sus inicios en los más altos niveles de responsabilidad política al interior de la gestión provincial (diniece, 2008).

Desde esta perspectiva, la gestión nacional parece haber combinado en forma virtuosa recursos técnicos y políticos, habiendo hecho posible su ágil puesta en marcha en todo el territorio nacional y en un contexto político de alta complejidad.

Sin embargo, a pesar de estos logros, siguen vigentes la existencia de circuitos diferenciados y la tendencia de sectores medios y altos a salir del sistema público. Mientras los programas y las reformas se ponen en marcha, los diagnósticos de mediano plazo señalan tendencias poco alentadoras.

Uno de los obstáculos más grave a la mejora del sistema educativo es el modelo institucional de gobierno. Si bien la descentralización del sistema permite a las jurisdicciones gobernar sus escuelas, hay al mismo tiempo una re-centralización del gobierno educativo en el nivel provincial. Las líneas de gobierno intermedias cuentan con posibilidades muy limitadas de acción y autonomía, y tampoco se fomentan espacios institucionalizados para atender las necesidades de equipos directivos de las escuelas y otros actores de la comunidad local.

La hipótesis es que aun cuando dan pasos cruciales hacia la una mayor complejidad de las políticas compensatorias, tanto los programas del Ministerio como la mayor parte de las políticas públicas centran sus esfuerzos en brindar compensaciones, recursos y atención prioritaria. Esto es loable y rinde sus frutos. Sin embargo, si no se persiguen con fuerza ni miden los resultados positivos de estos esfuerzos, si no se establecen mecanismos genuinamente públicos que lleven a rendir cuenta a la sociedad de estos logros y desafíos, el panorama del rendimiento interno y académico del sistema difícilmente pueda mejorar. Cuando los diseños no contemplan el monitoreo periódico de sus efectos parciales ni la medición de los resultados finales de la intervención, en el mejor de los casos llegan a transformarse prácticas o lógicas de trabajo y a instalarse nuevas capacidades, pero esto solo no alcanza a incidir sobre el rendimiento académico, rendimiento interno y, ulteriormente, en la mejora de la experiencia escolar de los alumnos.

El sistema educativo argentino presenta obstáculos ligados al modo en que se provee el servicio educativo y se implementan las políticas. Su diseño institucional de gobierno es aún fuertemente burocrático y centralizado. Es necesario alentar las habilidades programáticas en el nivel local, las escuelas y los distritos. Si, como expresa la ley, se desea que padres y comunidades participen de la vida de la escuela, se necesitan diseños institucionales adecuados para que dicha participación sea posible. Si se desea que las escuelas puedan llevar adelante proyectos institucionales propios, hace falta formar *en* y hacer viables nuevas formas de organización escolar.

2.2.2 Proyectos del Estado y financiamiento privado

La política pública que diseña e implementa el Estado rara vez se financia con fondos privados voluntarios, que usualmente alimentan la actividad del tercer sector. No obstante, tuvo efímera existencia en la Argentina un organismo creado con el objetivo de reunir aportes privados para financiar innovaciones educativas en las escuelas estatales más pobres del país.

El ministro de Educación en funciones explicaba entonces que la idea era dar a cada escuela –unas 6.000– la ayuda que necesitaran, «con un fuerte acento en el equipamiento tecnológico (computadoras y acceso a internet) y en capacitación en educación digital», considerado «un ingrediente que marca la diferencia entre incluidos y excluidos» (diario *La Nación*, 2000). Las escuelas fueron convocadas a presentar proyectos cuyo fin fuera «el mejoramiento de la calidad de la educación», y se les ofreció apoyo de equipos del Ministerio nacional para su elaboración. El programa iba acompañado de una política activa de recorridos por las provincias acercando la propuesta a las escuelas más necesitadas. Se esperaba contribuir con la igualdad de oportunidades, privilegiando zonas carenciadas y favoreciendo el desarrollo de prácticas colectivas de análisis, ejecución, evaluación de procesos pedagógicos y organización escolar. En la primera etapa se visitaron 190 escuelas de las provincias de Jujuy, Córdoba, Neuquén, Chaco, Entre Ríos, Corrientes, La Pampa, San Juan, Salta y Formosa. De ellas y de otras se logró en poco tiempo que se presentaran 692 proyectos.

El propósito de este programa fue sin duda promover la participación y compromiso conjunto de distintos sectores de la sociedad. Se percibe un optimismo muy marcado en las notas de prensa de la época. En entrevistas, el ministro afirmaba que el organismo «podría reunir en un año unos 60 millones de pesos». La redacción repreguntaba acerca de cuál sería el incentivo de los sectores privados para dar su aporte, a lo que el viceministro respondía: «Simplemente el compromiso fuerte de apostar por la educación y la voluntad de destinar fondos [...]. No habrá desgravaciones impositivas ni crédito fiscal» (diario *La Nación*, 2000).

Se conoce que la recaudación no alcanzó el 5% de lo esperado, y que de setecientos proyectos presentados el primer año solo pudieron aprobarse treinta. No hay información suficiente sobre la efectiva implementación de los proyectos seleccionados, de modo que no se cuenta con elementos para evaluar los efectos y/o resultados de esta política sobre el conjunto acotado de escuelas que obtuvieron el apoyo. El Programa – como la gestión- tuvo corta vigencia. Por estos motivos, el caso no se presenta con el objeto de extraer conclusiones o establecer comparaciones en términos de eficacia y resultados, sino simplemente ilustrar un modelo poco explorado y experimentado en la Argentina, una iniciativa de extraordinaria originalidad y valor analítico.

Se observan, no obstante, algunas fortalezas y dificultades inherentes a este diseño de articulación. Por un lado, merece ser destacada la concepción de la gestión ministerial como algo que bebe perseguir impactos a la medida de cada escuela. Este programa tenía como población objetivo las escuelas de menores recursos y proponía inducir más «personalizadamente» la capacidad de las escuelas para efectuar autodiagnósticos y proponer proyectos. De hecho, diez años después, este concepto ha sido de algún modo recogido en los planes de mejora para todas

las escuelas secundarias. En segundo lugar, el proyecto era complemento de un programa más amplio de ayuda prioritaria a escuelas de bajos recursos, sumando esfuerzos para llamar y animar a las escuelas más necesitadas. Su estrategia en este sentido comparte muchos elementos con eb.

Por otro lado, es importante señalar que el trabajo con escuelas en contextos de pobreza pierde eficacia y sustentabilidad si se realiza en base a proyectos *ad hoc*, que no abarcan el funcionamiento cotidiano y general de las escuelas. A esto se suma un cierto centralismo en el diseño y la implementación del programa, que hace difícil el acompañamiento y monitoreo de las experiencias. En segundo lugar, más allá de la falta de atractivo que pueda acarrear una invitación a derivar sumas importantes al Estado –por encima de las impuestas– sin beneficios a cambio que equilibren el esfuerzo, el desincentivo principal, a nuestro juicio, es la escasa participación del sector que financia en la marcha y el seguimiento del programa. La participación es una variable clave en los modelos de articulación. Otro problema refiere a efectos posiblemente no ponderados del programa. La exhortación a las empresas a destinar a proyectos del Estado sus recursos de filantropía, o rsc, puede traer como consecuencia una suerte de desfinanciamiento del tercer sector, es decir, de las organizaciones intermedias que desarrollan trabajo social con apoyo del mismo sector privado. Aparte del riesgo de producir animosidad dentro de dicho sector, la iniciativa aleja al Estado de la posibilidad de establecer alianzas más estrechas con actores externos, provocando concentración y homogenización en la oferta de compensación. Si bien este último punto es contra-fáctico y, por lo tanto, no puede de ninguna manera adjudicarse como falla del programa, sirve de alerta a la hora de diseñar políticas públicas.

2.3 «Escuelas del Bicentenario» en la Argentina: una experiencia de articulación mixta

Antes de comenzar con la descripción general del caso Escuelas del Bicentenario, es importante destacar que este Proyecto no es el único ni el primero en su especie. Tanto en la Argentina como en la región de Latinoamérica, hay evidencia de otras experiencias que reúnen características similares y merecerían un análisis detenido. Este artículo se concentra en el caso Escuelas del Bicentenario, en virtud de su envergadura, proyección, grado de documentación y sistematización.

El pnb parte de la hipótesis teórica de que la mejora del sistema educativo no se obtiene abordando solamente la reforma del Estado; se consigue rearticulando las relaciones entre el Estado y la sociedad de modo tal de garantizar la *publificación* de ambos sectores, pero muy especialmente del Estado, en la medida en que es el principal responsable de garantizar el derecho a la educación. Esta rearticulación implica encarar un diseño de mejora estructural que involucre a todos los niveles del sistema educativo: responsables del diseño de políticas, actores del nivel intermedio, directivos, maestros, comunidad y sociedad civil.

Aquí se presentan brevemente las dos variables en juego en los modelos de articulación. En proyectos de articulación mixta como el que analizamos en este apartado el financiamiento es privado y público. Empresas y organizaciones del tercer sector realizan el esfuerzo inicial. Evalúan la propuesta técnica, apuestan al cambio y acompañan la puesta en marcha del proyecto. Asimismo, sostienen su desarrollo hasta el cierre, pero el Estado interviene en segunda instancia, complementando el apoyo económico de las empresas a través de distintas vías. Por un lado,

suma a sus cuadros técnicos a miembros de los equipos locales formados y capacitados por el peb, aprovechando el saber y la práctica adquiridos con apoyo externo durante los primeros años de trabajo. En segundo lugar, provee libros y materiales didácticos, agregando las escuelas del proyecto con indicadores de necesidad y vulnerabilidad válidos a las escuelas destinatarias de sus políticas socioeducativas. Estos dos aportes implican un alivio presupuestario y le permiten direccionar fondos hacia objetivos estratégicos: por ejemplo, el diseño de nuevas vías de escala, documentación de la experiencia, sistematización de dispositivos, elaboración de datos y desarrollo de nuevas formas de colaboración con la política pública.

Con respecto a la segunda variable, capacidad técnica, nuevamente el esquema es mixto. El peb se vale de y perfecciona a recursos humanos del sistema para trabajar en cada localidad, aprovecha su conocimiento y le transfiere nuevas capacidades. Este proceso de formación abarca tanto a los equipos académicos y técnicos que realizan el trabajo con las escuelas –el equipo técnico local– como a las figuras que han de ejercer la dirección y el liderazgo local del programa –la gestión distrital–, encabezada por la línea de gobierno intermedia y el Consejo local, un órgano innovador, creado ad hoc por el proyecto en cada localidad o distrito, con el propósito de aunar a representantes de distintos sectores para el acompañamiento y monitoreo del peb en ese territorio. Las funciones principales del Consejo son construir consensos sobre la relevancia de la educación, realizar análisis estratégicos y desarrollar capacidad de gestión para alcanzar objetivos en todas las escuelas del distrito. Para ello, el proyecto transfiere capacidades y herramientas de gestión distrital a la supervisión y coordinación locales. Estas figuras presiden el Consejo, rinden cuenta de las actividades realizadas y sus efectos, informan sobre los resultados de cada monitoreo y plantean inquietudes. Así, el Consejo acompaña el proceso de mejora educacional en la localidad, conociendo su evolución cuantitativa y cualitativa.

«Escuelas del Bicentenario» se lanza estableciendo, primero, convenios con el sector empresarial, la provincia y el municipio, que aseguren su viabilidad política, técnica y económica. El proyecto hoy abarca 132 escuelas y 65.000 niños provenientes de sectores sociales vulnerables de seis provincias del país. En tres años de trabajos se logró disminuir la repitencia en un 66%, la deserción en un 76% y los estudiantes están mejorando su rendimiento académico en matemáticas, lengua y ciencias naturales.

3. Conclusiones

La cita que se transcribe a continuación expresa dos intuiciones de notable actualidad:

Para la creación de un sistema popular de educación ha de concurrir el propietario con sus caudales, el hombre instruido con su saber, el legislador con las disposiciones necesarias, el padre de familia con sus erogaciones, la parroquia con sus funcionarios, el pobre con su deseo de mejorar la suerte de sus hijos, predominando sobre todo este conjunto un sentimiento común de interés apasionado, sin el cual no puede darse un paso (Sarmiento, 1858, p. 2).

En primer lugar, enumera actores y define, en líneas generales, funciones para cada uno. Entre 1858 y 2010 tanto los actores como sus funciones han cambiado pero cómo lo han hecho es un

interrogante que hoy buscan responder la investigación y la práctica de la política educativa ¿Cómo se redefine el papel del Estado? ¿Y el del legislador? ¿Qué función le cabe a los privados? ¿A la comunidad? ¿A la esfera pública? La intuición, en este caso, es la de haber imaginado al Estado y al sistema educativo enriquecido y fortalecido en la interacción o alianza con otros sectores. Se precisa, entonces, identificar a las audiencias actuales, delimitar mejor ciertas esferas de acción, distribuir apropiadamente responsabilidades y diseñar oportunidades de comunicación y trabajo. Al analizar alternativas de alianzas o articulaciones entre sectores, este artículo intenta realizar una primera contribución al asunto.

Una alianza es un modelo de cooperación donde actores del sector privado (empresas, fundaciones, grupos y asociaciones) y el sector público (el Ministerio de Educación, autoridades jurisdiccionales y escuelas) reúnen capacidades y recursos complementarios en pos de objetivos de cambio, mejora y desarrollo educacional. La educación constituye una preocupación para todos los segmentos de la sociedad. Aun cuando es entendida como prerrogativa del Estado, en el sector privado se advierte el interés creciente por sumar esfuerzos para su desarrollo. El Estado puede cultivar alianzas para fortalecer la calidad de la educación, ampliar la conciencia sobre su importancia, aumentar oportunidades de financiamiento y, a veces, agregar valor a la gestión de sus programas y proyectos.

Hoy existe un amplio espectro de alianzas entre el sector público y el privado. Escuelas del Bicentenario es un proyecto que plasma el intento de modificar y restituir la institucionalidad vigente a partir de un modelo de alianzas entre sectores, niveles y actores dentro y fuera del sistema educativo. Su arreglo institucional es mixto en ambas dimensiones: el financiamiento y la capacidad técnica. La marcha técnica y disponibilidad de recursos se potencian con este esquema. Su gestión general suma a distintos actores, comprendiendo y cuidando la misión que corresponde a cada uno. La responsabilidad por el derecho a la educación y, por lo tanto, el reconocimiento público a las mejoras obtenidas, es principalmente del Estado, no obstante lo cual los socios cooperan con él.

Desde el punto de vista técnico-pedagógico, el pnb y sus equipos especializados funcionan como mediadores entre diversos actores de la sociedad civil y el sistema educativo. Al mismo tiempo, el sector privado alimenta las estrategias, la planificación y gestión del proyecto y, fundamentalmente, el hábito de rendir cuenta. En este sentido, la *accountability* hacia los socios donantes y el Estado efectúa de forma notoria la tracción de su marcha técnica. Su diseño opera directamente sobre la eficacia del proyecto, así como sobre sus posibilidades de expansión, proyección y escala. En síntesis, el conjunto de los aportes de los distintos sectores prueban tener un valor crucial. Una publicación reciente (Gvirtz y Oría, 2010) amplía la descripción del proyecto «Escuelas del Bicentenario», recupera los hitos en la construcción de su base institucional, especialmente el contexto que le dio origen y las estrategias puestas en marcha para mantener su vigencia. Asimismo, se ofrecen los resultados parciales de su implementación. Allí se juega el sentido y la eficacia de las alianzas para la mejora educacional.

El autor de la cita plantea, en segundo lugar, la necesidad de que prime sobre todo el conjunto un sentimiento común de interés apasionado. Es el llamado a unirse con una pasión que, aunque escapa a las conceptualizaciones y análisis expuestos en este artículo es, sin embargo, un factor contundente: sin ella «no puede darse un paso». Sabemos que la pasión supone una acción decisiva, un fuerte convencimiento acerca de que el cambio es posible. A partir de aquí, solo después de este acto de decisión, puede acontecer la inversión de importantes recursos y esfuerzos y concretar el paso de la esperanza a la obtención cierta de la deseada transformación.

Bibliografía

- Acuña, C. H. y A. Vacchieri (eds.) (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Austin, J. E. (2000). «Strategic Collaboration between Nonprofits and Business», en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 29, n.º suppl. 1.
- Ball, S. (2007). *Education Plc: Understanding Private Sector Participation in Public Sector Education*. Londres: Routledge.
- Berger, G. (1998). *Estudio de filantropía empresaria*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés e Instituto Gallup.
- Calhoun, C. J. (1992). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology (mit) Press.
- Crossley, N. y Roberts, J. M. (eds.) (2004). *After Habermas: New Perspectives on the Public Sphere*. Oxford, Reino Unido y Malden, ee. uu.: Blackwell Publishing/The Editorial Board of the Sociological Review.
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (clad)/Nueva Sociedad.
- Dale, R. (1997). «The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship», en A. Halsey y otros (eds.), *Education, Culture, Economy and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Diario *La Nación* (2000): «Educación busca fondos privados» [en línea]. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?notaid:538> >.[Consulta 6 de enero 2000]
- Diniece (2007/2008). *Resultados. Evaluación del «Programa de integral de igualdad educativa» (piie)*. Coordinación general: Gluz, N. y Chiara, M. Disponible en: <http://diniece.me.gov.ar/images/stories/diniece/publicaciones/PIIE-09.pdf> >.
- Draxler, A. (2008). *New Partnerships for efa: Building on Experience*. París: unesco-iiep/World Economic Forum 2008.
- Drucker, P. (1984). «The New Meaning of Corporate Social Responsibility», en *California Management Review*, vol. 26, n.º 2.
- Fraser, N. (1992). «Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy», en C. J. Calhoun (ed.), *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: mit Press.
- Gvirtz, S. y Oría, A. (2010). *Alianzas para la mejora educacional*. Buenos Aires: Aique/iipe-unesco Sede Regional Buenos Aires.

Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge: mit Press.

Hatcher, R. (2000). «Profit and Power: Business and Education Action Zones», en *Education Review*, vol. 13, n.º 1.

Levin, H. M. (2000). «The Private-Public Nexus in Education», en *Occasional Paper N.º 1, National Center for the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University*. Disponible en:

<http://www.albany.edu/dept/eaps/prophe/other/NCSPE_publications/31_OP01.pdf>.

Ministerio Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología (2006): *Documento para el debate. Ley de Educación nacional. Hacia una educación de calidad para la sociedad más justa*. Buenos Aires.

Neirotti, N. (2008). *De la experiencia escolar a las políticas públicas*. Buenos Aires: iipe-unesco Sede Regional Buenos Aires.

Pérez Murcia, L. E., Uprimn y Yepes, R. y Rodríguez Garavito, C. (2007). *Los derechos sociales en serio: hacia un dialogo entre derechos y políticas públicas*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad/DeJuSticia/Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (idep).

Sarmiento, D. F. (1858). *Anales de la Educación Común*. Buenos Aires, Dirección General de Escuelas. Vol. I, n.º 1.

1 El PEB (2006-continúa) del IPE/UNESCO, Sede Regional Buenos Aires, como ya se señalara en los datos autorales más arriba consignados, trabaja en asociación con la Escuela de Educación de la Universidad de San Andrés, que a través de su proyecto «Escuelas del Futuro» (2000-continúa), brinda un antecedente clave en materia de mejora escolar.

2 Se brindan los ejemplos incluyendo algunas citas de informes de gestión y resultados, pero preservando el anonimato de estos programas e instituciones.

3 Son planificados, coordinados e implementados por el Área de Evaluación de la Calidad Educativa de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), dependiente del Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación.

Fuente: Revista Iberoamericana de Educación. Número 54 Septiembre-Diciembre [en línea] <http://www.rieoei.org/rie54a02.htm>