



Biblioteca Digital

Organización  
de Estados  
Iberoamericanos

para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

**Revista Iberoamericana de Educación**

**Número 3**

**Enero-Abril 1994**

Monográfico: **Descentralización Educativa**

**Datos Artículo**

Título: Bibliografía de consulta

Autor: Graciela Messina

## Descentralización Educativa

### Bibliografía de consulta (1)

Graciela Messina

*La bibliografía básica sobre descentralización de la educación que se presenta en esta primera parte del Monográfico, fue elaborada por Graciela Messina para el Proyecto de Estudios Prospectivos para el Diseño de Políticas y Estrategias en Educación, Ciencia y Cultura, del cual se ha dado cuenta en los dos primeros números de esta Revista.*

*La selección de los títulos sobre la descentralización educativa estuvo vinculada, en este caso, a la problemática de Estado y Educación, dentro de la cual se consideraron temas que hacen a la distribución social de responsabilidades y actuaciones en el desarrollo futuro de la educación, principalmente las tendencias históricas y los debates actuales sobre el papel del Estado en la política educacional, así como los estudios orientados al análisis de los desafíos y estrategias futuras de las políticas educacionales.*

89

<b>Título</b>	<i>La descentralización educacional en América Latina: Política nacional o lucha de facciones</i>
<b>Autor</b>	Mc Ginn, Noel, y Street Susan
<b>Ed.</b>	La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, N° 99, 1986 I, Año XXX, Washington, D.C. (pp. 20-45)
<b>Año</b>	1986

## Tipo de publicación

Artículo sobre el tema (pp. 20-45)

## Descriptores

Descentralización educacional-Estado-Eficiencia

## Plan de Obra/Descripción

El artículo tiene por objetivo aclarar el uso del concepto de descentralización educacional, en el marco de un entusiasmo creciente por esta estrategia -tanto por parte de los gobiernos como por las agencias internacionales- en nombre de una mayor participación.

El autor afirma, sin embargo, que la mayoría de las experiencias de descentralización han fracasado y que éstas responden principalmente al interés de los grupos sociales por incrementar su espacio de poder.

A partir de estos supuestos se analizan, en primer lugar, concepciones de descentralización y regionalización y se compara una perspectiva dominante y no crítica de descentralización con un enfoque crítico alternativo.

En segundo lugar, se aplica esta perspectiva alternativa a tres estudios de caso: Perú, Chile y México.

El artículo finaliza con algunas conclusiones que objetan los motivos gubernamentales de eficiencia y eficacia como explicación de las políticas de descentralización; se reafirma la idea de que la descentralización es una "cuestión de distribución del poder a través del mecanismo de mercado; en una sociedad marcada por injusticias estructurales, es una garantía de que las injusticias persistirán y empeorarán" (p. 40, citando a Arrow, 1951). La descentralización sólo puede implicar participación si se da en el marco de un sistema democrático que ha resuelto el tema del consenso.

## Contenidos principales

### a) *La descentralización: un concepto ambiguo*

A pesar de los numerosos ensayos sobre descentralización, todavía subsisten ambigüedades; Unesco y OEA se preocupan por la incorporación de los grupos marginados en los círculos de toma de decisiones; el Banco Mundial parece favorecer la introducción de mecanismos de

mercado a través de la descentralización; la USAID auspicia los nexos verticales al mismo tiempo que promueve la capacidad administrativa a nivel local; la descentralización en Chile ha tomado la forma de privatización o de “modernización” del sistema escolar público; Nicaragua ha tratado de establecer consejos comunitarios locales destinados a alimentar las políticas nacionales (p. 21).

*b) Dificultades para la descentralización*

- El Estado en América Latina no es monolítico ni unitario y está penetrado e influido por diferentes grupos e individuos.

- El M. de Educación no es el único organismo que controla las escuelas públicas de un país.

- En algunos países, la educación se administra a nivel estatal o provincial, de cantón o municipio.

- En otros países, se ha delegado la administración en organizaciones semioficiales o paralelas.

- En muchos países, las escuelas privadas sin fines de lucro reciben subsidios del Estado.

- Finalmente, hay organizaciones educacionales que poseen un alto grado de autonomía (la mayor parte de las universidades son autónomas).

- La descentralización educacional no es un fenómeno reciente en la región; en el pasado varios países han desconcentrado su autoridad central sin llegar a una entrega real de la autoridad, en la cual el Ministerio Nacional otorga la autonomía a una unidad subnacional.

*c) Concepción dominante de descentralización*

Proceso de transferencia o entrega del poder y la autoridad de una unidad de gobierno mayor a otra menor, en el entendido de un continuo gobierno-individuo, donde ambos se relacionan por una jerarquía de autoridad y los gobiernos centralizados son unitarios y monolíticos.

Los motivos esgrimidos para la descentralización por la perspectiva no crítica son tres: mejorar la eficiencia de la administración (dada la pesadez de las burocracias centralizadas), aumentar la efectividad del sistema (por las fallas del sistema centralizado), aumentar la participación

local. El autor infiere que se descentraliza no para repartir el poder sino para mantener la eficacia central; o sea, la descentralización contribuye al fortalecimiento del Estado centralizado (p. 24, citando a Conyers, 1984).

d) *Perspectiva alternativa*

La descentralización es un proceso que aumenta la participación de ciertos grupos (o individuos); esto puede lograrse desplazando el poder del gobierno central hacia los gobiernos locales, de una institución centralizada a otra y/o del gobierno al sector privado. Cambia no la repartición del poder sino su ubicación. Consecuentemente, las políticas de descentralización son promovidas por algunos grupos y resentidas por otros; las reformas de descentralización fracasan porque algunos sectores oponen una resistencia activa. Asimismo, una política de descentralización se produce para beneficiar a algunos grupos que están dentro del gobierno y porque las estructuras o procesos centralizados son un obstáculo para la realización de sus intereses (un grupo amenazado por un sindicato de maestros, puede ver en la descentralización un medio para reducir el poder de dicho sindicato). El grupo debe estar convencido también de que su poder no se debilitará a causa de la descentralización (o sea puede mantener su cohesión a través de organizaciones extragubernamentales).

e) *El papel de la política*

Hay consenso acerca de la importancia de los factores políticos en la ejecución, pero hay poca conciencia de la importancia de los mismos en los resultados reales de las políticas; una política de descentralización puede conducir a la recentralización del poder o a una descentralización auténtica; la descentralización es una función del proyecto del grupo en cuestión y de su conocimiento de los resultados probables que provienen de la ejecución de esa clase de descentralización; un Estado puede compartir el poder sólo con aquellos grupos que tienen sus mismos proyectos y decisiones. Sólo una sociedad altamente participativa puede necesitar de un Estado poderoso que busque de manera continua la redistribución del poder.

Los gobiernos no democráticos no usarán la descentralización para ampliar la participación democrática; cualquier beneficio que resulte de una mayor eficiencia se redistribuirá injustamente en una sociedad injusta. O sea, el contexto nacional (y su grado de democratización) establece el espacio de posibilidades de la descentralización.

**Título** *Un Proyecto de Investigación y Acción para la Descentralización de Sistemas Educativos en América Latina*

**Autor** Mc Ginn, Noel

**Ed.** La Educación - Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, N° 101, 1987/I-II, Año XXXI, Washington, D.C.

**Año** 1987

### **Tipo de publicación**

Artículo sobre el tema (pp. 165-180), que profundiza conceptos vertidos en un trabajo de 1986 (Cfr. Mc Ginn y Street, 1986)

### **Descriptores**

Descentralización-Privatización-Investigación Educativa

### **Plan de Obra/Descripción**

El artículo se inicia señalando la dificultad para prever la variedad de desafíos que deberá enfrentar la educación en los próximos veinticinco años. No sólo porque continuarán los tiempos de cambio e inestabilidad sino por hallarnos en el umbral de un "cambio de paradigma", que requerirá transformaciones esenciales en la naturaleza y el contenido de la educación.

Ante esta situación, algunos sistemas buscan refugio en una creciente centralización. La propuesta del autor es la contraria, crear sistemas descentralizados capaces de "sustituir la fuerza bruta por la información, la certeza por la flexibilidad (pasaje de sistemas simples a complejos; de estructuras jerárquicas a múltiples; de vínculos mecánicos a holográficos; de concepciones de la planificación determinadas a otras no determinadas; de la causalidad lineal a la causalidad mutua; del objetivismo al conocer desde una perspectiva, otros") (p.160-70 citando a Lincoln, 1985).

El artículo bosqueja un proyecto para los próximos 25 años a partir de examinar las formas actuales de centralización/descentralización. Para cumplir este objetivo, se discute el origen de la confusión y sus diversas manifestaciones en los sistemas educativos de América Latina. A continuación se presenta una perspectiva alternativa y se proponen

métodos y temas de investigación-acción en vistas a generar formas de descentralización adecuadas a las heterogéneas realidades nacionales.

## Contenidos principales

a) Siguiendo la perspectiva proveniente de Inglaterra y sus colonias, la descentralización se concibe como la transferencia del poder de grandes unidades de gobierno a otras de menor magnitud; además, este concepto se empleaba para referirse a la relación ciudadano-Estado.

La ideología neoclásica dominante reemplaza la idea de ciudadano por la de consumidor; concomitantemente, la descentralización pasa a ser concebida como privatización; a su vez, el gobierno es percibido como monolítico en "contra" del pueblo; consecuentemente, se supone que cualquier transferencia de poder es un signo de democratización.

b) No sólo existen pocas pruebas de que las políticas de descentralización son efectivas, sino hay testimonios de lo contrario; ésto obliga a preguntarse: ¿por qué los gobiernos siguen impulsando las descentralizaciones?.

c) Una perspectiva alternativa. Es necesario pensar a los gobiernos como sistemas complejos de grupos o facciones (no son monolíticos) y a los individuos en una doble condición, "están adentro y afuera del gobierno" (por oposición a la ruptura entre individuos y Estado). A partir de estas ideas se esbozan algunas hipótesis, tales como: la descentralización no persigue aumentar la participación de los individuos (o grupos); se puede descentralizar según distintas modalidades: desde los gobiernos centrales a los locales, de una institución central a otra, privatizando, otras; además, las políticas de descentralización pueden ser resistidas por algunos y apoyadas por otros; la política gubernamental es resultado de este conflicto (y no del consenso); "es posible afirmar que una política de descentralización es adoptada como una estrategia, toda vez que un grupo en el poder considera que el conjunto de estructuras o procedimientos del gobierno central es un obstáculo a la realización de sus intereses" (p. 172, se retoma la perspectiva alternativa de descentralización planteada en Mc Ginn y Street, 1986).

d) Las variadas formas que asume la centralización/descentralización en América Latina son clasificadas en seis tipos según una matriz de dos dimensiones: el mecanismo de control empleado por el Estado para controlar a las organizaciones subordinadas y el tipo de organización (pública/privada); el mecanismo de control pasa desde un alto grado de

centralización (las organizaciones ponen en marcha planes formulados en el nivel central) hasta un nivel intermedio (las organizaciones formulan sus propias políticas y planes pero articulados con acciones nacionales) y, finalmente, un bajo grado de centralización (el Estado sólo define las acciones que no pueden ser ejecutadas, control por excepción).

El siguiente cuadro presenta esta combinación y las casillas resultantes.

TIPOS DE CENTRALIZACIÓN/DESCENTRALIZACIÓN MECANISMO DE CONTROL DEL ESTADO			
TIPO DE ORGANIZACIÓN	POLÍTICA Y PLANES NACIONALES	PLANES ORGANIZATIVOS ARTICULADOS CON PLANES NACIONALES	CONTROL POR EXCEPCIÓN
Empresas Públicas	A	B	C
Empresas Privadas	D	E	F

La casilla A es la forma dominante y tradicional de la organización de la educación en América Latina; la casilla B es la forma de descentralización más común en la región; la casilla C da cuenta de organizaciones educativas autónomas respecto del Ministerio de Educación central (un ejemplo claro son las universidades; mientras en la casilla F se ubican las organizaciones privadas que operan con ausencia absoluta de intervención estatal, en la casilla E lo hacen organizaciones públicas que invitan a organizaciones privadas a participar en la toma de decisiones (a modo de ejemplo, los consejos escuela-industria de los colegios secundarios técnicos).

A partir de esta clasificación se concluye: i) es posible encontrar en el mismo país más de un tipo de organización (la modalidad más frecuente: la escuela 1ra. y 2ra. es centralizada y las escuelas públicas coexisten con colegios privados relativamente autónomos y las universidades gozan de gran autonomía; ii) la centralización no elimina la competencia ni esta

última reduce la centralización; planificación y mercado pueden coexistir en el mismo sistema; la privatización no es el único camino para maximizar la eficiencia; iii) la mayor parte de las políticas de descentralización otorgan autonomía a las organizaciones subalternas sólo en materia administrativa y de recursos, pero tratan de mantener el control sobre el currículo y los objetivos básicos.

---

**Título** *Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: Fundamentos y Dimensiones Críticas*

**Autor** Cassasus, Juan

**Ed.** OREALC, Boletín del PPE, N° 22, Santiago, Chile

**Año** 1990

### **Tipo de publicación**

Ponencia para la Reunión Inter-agencial sobre Descentralización y Desconcentración de Políticas Públicas (Brasilia, 1989); publicado posteriormente en el Boletín del PPE N° 22 (pp.7-28).

### **Descriptores**

Descentralización-Estado-Políticas educativas-Democratización -Regionalización-Nuclearización-Municipalización

### **Plan de Obra/Descripción**

El documento se propone examinar, desde una perspectiva crítica, los procesos de desconcentración y descentralización educativa. Una revisión de la literatura nacional muestra que prácticamente todos los autores dedican una parte importante de sus textos a explicitar y definir los términos arriba mencionados. Esta situación es un indicador tanto de creación intelectual como de debilidad, o sea, el desarrollo teórico no parece estar en condiciones de dar cuenta de la dinámica de la descentralización.

El artículo tiene como marco de referencia una asociación conceptual de carácter histórico; mientras la idea de centro -en este caso el Estado- está asociada a la noción de unidad, lo opuesto (“fuera del centro”) se relaciona con diversidad. Así, la descentralización constituye un resultado entre estas dos tendencias divergentes, hacia la unidad versus la heterogeneidad. La descentralización en la región y al interior de cada país puede representarse como una multiplicidad de puntos asociados con mayor o menor diversidad (o mayor o menor unidad).

A partir de estos supuestos, el trabajo analiza la descentralización como tema “consensual”, diferenciando distintos tipos de consenso. A continuación se proponen dos líneas de investigación para abordar el tema: el nivel político-estratégico y la crisis del Estado. Este análisis muestra un “falso consenso” y converge en torno a la crítica al Estado nacional, en particular su incapacidad para satisfacer los requerimientos de la democratización, recursos financieros inadecuados y gestión ineficiente. El artículo culmina analizando los distintos tipos de descentralización (regionalización, municipalización, nuclearización), e infiriendo algunas conclusiones a partir de las experiencias.

## Contenidos principales

97

a) Existe acuerdo en la región acerca de la necesidad de la descentralización; el consenso, sin embargo, se sustenta en distintas racionalidades; un consenso “utópico” asocia descentralización con democracia, aun cuando el Estado democrático ha dado lugar a distintas formas de organización social y la democracia no ha cesado históricamente de transformarse; además, un consenso político, una autocrítica institucional respecto del modelo centralizado y sus carencias.

b) Si se analiza la descentralización desde un nivel político estratégico, la pregunta es: ¿por qué un gobierno central está dispuesto a despojarse voluntariamente de esferas de poder que tradicionalmente le competen?; autores como Mc Ginn, Ornelas, Street, Weiler, explican esta opción en términos de redistribución del poder: la descentralización reforzaría el poder central; ésta no es resultado de una racionalidad técnica, sino de complejos procesos de decisión, incluyendo la expresión de los intereses propios de la burocracia del Estado.

c) Desde otro punto de vista, la descentralización se explica por la debilidad del Estado y la sociedad civil; la expansión del Estado, que ha llevado a su disgregación, es resultado de la incapacidad de la sociedad

para asumir las funciones que le competen, así como para delimitar las esferas de acción del Estado.

Consecuentemente, el fortalecimiento de la sociedad civil es condición necesaria para que el Estado recupere su poder. Sin embargo, el grado de desarticulación de la sociedad en la región pone en duda la factibilidad de implementar una estrategia de fortalecimiento ligada a la descentralización.

d) Para algunos autores, la descentralización refleja un proceso que conduce a la privatización y la individualización, en el cual el instrumento principal es el mercado; en otra perspectiva, la descentralización expresa un proceso de participación; para otros, la descentralización es consecuencia de la renegociación de la deuda con el FMI, el cual recomienda la reducción del gasto; por último, la importancia de la descentralización podría ser interpretada como una prueba del dinamismo con el cual funciona la cultura moderna; la nueva dinámica de la competitividad requiere de fluidez y de un Estado limitado a funciones fundamentales.

e) La evolución del Estado-nación y del sistema educativo han sido procesos simultáneos, por eso la crítica al desarrollo educativo se asocia con la crítica al Estado. Esta crítica no deja de contener un elemento paradójico ya que en los hechos la política educativa centralizada ha permitido la incorporación masiva de la población al servicio educativo. Las principales fuentes de insatisfacción son: la dificultad para resolver la exclusión social, la reducción de los recursos (que coexiste con una demanda en expansión y que tiende a diversificarse) y la gestión ineficiente, asociada con el tamaño del sistema burocrático, la concentración del poder político y la multiplicidad de sus estructuras.

f) A pesar de la diversidad de experiencias, se distinguen dos procesos generales de descentralización, la desconcentración y la descentralización, y tres modalidades que pueden adoptar esos procesos: la regionalización, la municipalización y la nuclearización.

g) En las experiencias de descentralización se observa que permanece un conjunto de fuerzas que tienden a la unidad, tales como tradiciones centralistas (o falta de tradición descentralizadora); permanencia de modos de operar tipo centro-periferia, otros. Sin embargo, los factores de mayor incidencia son las resistencias de las burocracias nacionales que ven perder su poder y de las organizaciones nacionales de maestros, para quienes la negociación colectiva debe realizarse a nivel central.

Por otra parte, la descentralización no ha dado los frutos esperados. No sólo no han aumentado los recursos financieros, sino que se ha

agravado la situación; la participación sigue siendo una aspiración y hay pocas pruebas de aumento de la eficiencia y la eficacia administrativas.

Si bien lo lógico sería concluir que es necesario orientar los esfuerzos para mejorar la oferta educativa por otros medios, las experiencias exitosas permiten esperar que las promesas puedan realizarse.

**Título** *La Municipalización de la Educación: una mirada desde los Administradores del sistema*

**Autor** Luz Latorre, Núñez Iván, González Luis Eduardo y Hevia Ricardo

**Ed.** PIIE, Santiago, Chile

**Año** 1991

99

### **Tipo de publicación**

Investigación sobre municipalización-descentralización desde el punto de vista de la participación; basada en datos secundarios y encuestas a nivel comunal (en seis comunas de la Región Metropolitana de Chile); realizada por el PIIE en 1991 -con auspicio del CIID-IDRC de Canadá- forma parte de una serie de estudios cuyo objeto ha sido la participación social como contribuyente principal al logro de calidad y equidad en la educación (172 pp.); incluye un anexo acerca de las funciones de las instancias descentralizadas y anexos estadísticos.

### **Descriptor**

Administración de la Educación-Descentralización-Participación

### **Plan de Obra/Descripción**

Este texto está referido a la administración del sistema escolar público y específicamente a los procesos de descentralización, en el entendido de que una auténtica descentralización implica descentralizar el poder de decisión. Esta no se logra sin una efectiva participación de la

sociedad civil, de sus organizaciones intermedias y de las personas mismas.

Consecuentemente, este trabajo es también una reflexión acerca de la participación y su impacto de la equidad y la calidad educacionales; además -como su título lo indica- constituye una mirada “desde los administradores del sistema”, en el marco temporal y político del régimen autoritario chileno finalizado en marzo de 1990. Los escasos cambios introducidos en materia de administración por el gobierno democrático de ese país, así como los eventuales cambios que se avizoran en este campo, agregan una nueva dimensión al documento.

En la primera parte se presentan los aspectos conceptuales y se sistematiza la información secundaria sobre el tema, describiendo la experiencia internacional, latinoamericana y chilena. En la segunda parte se examinan las diversas funciones que la legislación dictada durante el gobierno militar asigna a los niveles locales e intermedios de administración del sistema escolar público; se desarrolla la pregunta acerca de la coherencia en su interconexión. El texto explicita, además, los objetivos y metodología del estudio así como su marco conceptual; finaliza presentando comentarios y sugerencias.

## Contenidos principales

a) La descentralización se verifica con mayor o menor intensidad tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. En América Latina se han realizado diversas experiencias. Los objetivos señalados por los países de la región en relación con la descentralización pueden clasificarse en: mejorar la eficiencia y modernizar la administración de los sistemas educativos (uso más eficiente de los recursos, nuevos aportes, medidas antiburocráticas); mejorar la gestión administrativa (romper el aislamiento de la escuela, democratización del sistema educativo y, por ende, de la sociedad); aumentar la pertinencia del sistema (currículo adaptado a necesidades y culturas locales; integrar estos sectores a procesos de desarrollo que estimulen la producción local. Estos objetivos no son excluyentes y se presentan imbricados entre sí.

b) Se distinguen tres tipos de descentralización en América Latina: nuclearización, regionalización y municipalización. La nuclearización se basa en la agrupación, a través de una red de servicios, de las unidades escolares de un área geográfica determinada (el área puede definirse por otros factores); es una innovación surgida desde la base social y en vistas a la democratización del sistema educativo. La regionalización, por el

contrario, es un instrumento tecnocrático de la planificación nacional que compromete a todas las instituciones del Estado; pretende resolver los problemas de un desarrollo nacional desequilibrado; la acción educativa se integra con la descentralización administrativa de los servicios públicos en general.

La municipalización se presenta como una nueva modalidad para implementar y radicalizar políticas de descentralización educativa e, incluso, superar algunos obstáculos inherentes a la puesta en marcha de la regionalización (Chile y Brasil son los países que han desarrollado más esta experiencia).

c) En el caso de Chile, la municipalización -inspirada en la concepción neoliberal- se asocia con modernización y aparece como una propuesta más radical de descentralización; la forma visible del proceso consiste en el traspaso de la gestión de la mayoría de las escuelas que estaban en manos del M. de Educación a las municipalidades y el resto al sector privado (principalmente escuelas técnico-profesionales). En la práctica, la municipalización implicó una serie de problemas tales como: estancamiento de las Secretarías Regionales de Educación, encargadas de la puesta en marcha de la regionalización educacional (Schiefelbein, 1982); la privatización de las condiciones laborales de los docentes; el traspaso se limitó a delegar la administración de los servicios educacionales; se produjo el hiperdesarrollo de la administración de la educación. Además, precarios resultados de aprendizaje; ausencia de una efectiva participación de los diversos actores en las decisiones educativas; en síntesis, agudización de la distribución desigual de la calidad de la educación.

d) Sobre la base del estudio sobre Chile, se observan las siguientes tendencias complementarias:

i) Las escuelas municipales siguen atendiendo a los sectores sociales y económicos más desventajados (sector rural y urbano marginal); ésta podría ser una explicación de las diferencias en la prueba SIMCE entre los estudiantes de escuelas particulares subvencionadas y municipales; ii) la municipalización no ha logrado un aumento del apoyo privado a la educación; iii) aun cuando la municipalización implicó una mejora desde el punto de vista operacional -un uso más ágil de los recursos- no ha provocado un mejoramiento de la calidad de la enseñanza; iv) se acompaña con un proceso de participación personalizado en torno a la figura del alcalde.

e) Se concluye clasificando el proceso chileno en términos de desconcentración antes que de descentralización y se infiere un conjunto de características de la descentralización que facilita la calidad y la equidad en la educación así como obstáculos para una efectiva descentralización. Facilitan el proceso educativo aspectos de la descentraliza-

ción tales como: el marco legislativo y normativo, que puede aprovecharse para elaborar un currículo pertinente si se acompaña de recursos y apoyo técnico (al establecimiento y los profesores); los márgenes de autonomía para administración y uso de recursos, si se emplean eficientemente; un M. de Educación liberado de tareas administrativas puede concentrarse en actividades creativas (orientación del sistema, control de la calidad, resguardo de la equidad); fórmulas administrativas como las Corporaciones Municipales pueden permitir una gestión más ágil de los recursos, a condición que incorporen canales de participación comunitaria.

Entre los principales obstáculos para la descentralización se señalan: el origen no democrático de las autoridades comunales; la ausencia de canales de participación; los criterios y mecanismos arbitrarios empleados para la selección de los profesores; la política de subvenciones estatales a los establecimientos que desincentiva algunas modalidades (educación especial, técnico-profesional y de adultos) e introduce discontinuidad en el financiamiento, ya que éste queda referido a la asistencia media mensual de estudiantes (se perjudica a la educación rural y carcelaria); la desprotección del profesorado y sus secuelas de pasividad, desmotivación, dificultades para incorporarse a programas de perfeccionamiento docente y resistencia a la descentralización; la falta de una efectiva supervisión orientada al mejoramiento de la calidad de la enseñanza.

102

**Título** *Política de Descentralización de la Educación Básica y Media en América Latina*

**Autor** Hevia, Ricardo

**Ed.** OREALC, REDUC, Santiago, Chile

**Año** 1991

### **Tipo de publicación**

Informe de una investigación monográfica sobre el tema, sustentado en la reunión de 88 textos sobre descentralización; editado por OREALC/REDUC (98 pp.)

## Descriptores

Descentralización-Democratización-Estado

## Plan de Obra/Descripción

El libro se inicia recordando que la descentralización de los sistemas educativos en América Latina es un hecho dado, ya que casi todos los países de la región han emprendido procesos de descentralización o desconcentración de la administración de los sistemas de educación formal (principalmente educación primaria y secundaria) en el marco más amplio de la descentralización de las políticas públicas de los Estados. Asimismo, los organismos internacionales han recomendado políticas de descentralización (OEA, AID, Naciones Unidas, Banco Mundial), sin embargo, la tradición del centralismo sigue vigente; se observa una distancia entre el discurso y los procesos de reorganización y hay estudios que demuestran el impacto limitado de la descentralización (no ha aumentado la eficiencia, la eficacia ni la participación local). A pesar de ello, gobiernos y especialistas concuerdan en que puede ser una estrategia exitosa para resolver los problemas de la región. Las comprobaciones anteriores justifican este estado del arte.

El informe presenta un marco de referencia (capítulo II); sistematiza y clasifica la información disponible (capítulo III); analiza las diversas modalidades de descentralización y las racionalidades políticas que las sustentan, así como algunos factores que podrían condicionar el carácter democrático de las mismas (capítulo IV); finalmente, se reseñan conclusiones y recomendaciones respecto de la investigación educativa sobre el tema y de las políticas de descentralización que favorezcan la democratización de los sistemas educativos.

En relación con las fuentes, se consultaron 103 títulos, 88 sobre descentralización (estudios empíricos, artículos y ponencias) y 15 de referencia; OREALC auspició el trabajo con la colaboración de REDUC.

## Contenidos principales

a) Los procesos de descentralización se llevaron a cabo en el contexto de la crisis de los Estados nacionales de la región; ésta, a su vez, está asociada con tres procesos convergentes: la generalización en las últimas décadas de la crítica al Estado "benefactor"; el carácter capitalista dependiente de los Estados nacionales (en particular, la desarticulación entre los actores sociales, las fuerzas políticas y el Estado); el impacto de

la crisis económica de los ochenta que debilitó aún más a los Estados dependientes.

b) Los procesos de descentralización responden a una estrategia primordialmente política antes que a decisiones técnicas; en la mayoría de los casos, las propuestas de descentralización son, además, el producto de racionalidades políticas entrecruzadas, tales como la racionalidad “neoliberal”, la “geopolítica”, la eficiencia administrativa e, incluso, la “democrática participativa”.

c) El autor retoma la clasificación de Mc Ginn acerca de dos perspectivas dicotómicas respecto de la descentralización: tradicional versus alternativa; mientras la primera define la descentralización como una transferencia relativamente simple de poder, la segunda la caracteriza como un resultado de la confrontación política (Cfr. ficha de Mc Ginn y Street); ambas posiciones, a su vez, remiten a corrientes sociológicas encontradas: el funcionalismo y la concepción dialéctica del cambio, respectivamente.

d) Descentralización y desconcentración hacen referencia a procesos diferentes aunque imbricados; mientras la **descentralización** implica la “delegación de facultades operativas y el ejercicio de un poder de decisión real”, en la **desconcentración** “la delegación de funciones se hace a organismos que no son autónomos sino que están bajo la dependencia directa del poder central” (p. 20); no necesariamente la desconcentración de funciones lleva a la descentralización y tampoco la descentralización requiere necesariamente la desconcentración de funciones.

e) Los objetivos declarados por los países que han emprendido procesos de descentralización pueden resumirse en tres: mejorar la eficiencia y modernizar la administración de los sistemas educativos; mejorar la gestión administrativa incorporando más actores en la toma de decisiones; aumentar la efectividad del sistema; estos argumentos son susceptibles de ser objetados desde una perspectiva crítica (a modo de ejemplo, la descentralización no garantiza la generación de nuevos recursos ni una utilización más eficiente de los disponibles, debido a un mejor conocimiento de la oferta y demanda locales).

f) Pueden distinguirse, a partir de la literatura analizada, tres ámbitos o dominios de acción a los cuales se refieren las políticas de descentralización educacional: la gestión económica-financiera; la gestión propiamente administrativa; la gestión pedagógica-curricular.

g) De acuerdo con la clasificación del autor, la base de datos empleada se constituyó principalmente con estudios descriptivos de carácter evaluativo (40 estudios) y estudios con énfasis en la planificación (25 estudios); los estudios teóricos e interpretativos fueron minoritarios (16) seguidos de artículos y ponencias (13).

h) Se distinguen las siguientes modalidades de descentralización: **nuclearización** (surgida desde la base y asociada con sectores campesinos, organización y participación comunitaria, microplanificación); **regionalización** (instrumento tecnocrático de planificación nacional para resolver los problemas de un desarrollo nacional desequilibrado; pertinencia social de la oferta; currículo regional/local); **municipalización** (implicó en muchos casos, segmentación de la oferta, privatización de las condiciones laborales de los docentes, conflictos por superposición de funciones; mayores y nuevos recursos o control político; cambio en la administración del financiamiento del sistema educativo).

i) Efectos de la descentralización: i) en el dominio de la gestión financiera (un camino para la privatización; distribución y fiscalización de los recursos; democratización); ii) en el dominio de la gestión administrativa (la participación, el papel de la comunidad y los sindicatos docentes); iii) en el dominio de la gestión pedagógica y curricular (la pertinencia de la educación; descentralización curricular o descentralización administrativa y currículo centralizado).

j) La investigación da cuenta de la falta de evaluaciones y estudios comparados; asimismo, algunos países se encuentran sobre-representados o sub-representados; se recomienda investigar la relación entre descentralización, participación, eficiencia y eficacia, así como el impacto de la descentralización en la calidad de la educación; entre las preguntas específicas el autor propone observar si la descentralización facilita el surgimiento de innovaciones educativas en escuelas para sectores populares; cómo resuelven los gobiernos las diferencias de recursos entre las comunidades.

k) Es necesario ubicar el tema de la descentralización en el marco de los objetivos de democratización y calidad de la educación; los desafíos en materia de descentralización se relacionan con garantizar mecanismos equitativos de asignación de recursos, mayor participación (en vistas a la calidad, la equidad y la eficiencia) y mejor calidad de la educación; dado que uno de los efectos de la descentralización ha sido la re-centralización del poder, se recomienda "la creación de instancias de administración

desconcentradas dependientes de los Ministerios de Educación y avanzar en la creación de órganos descentralizados, autónomos del poder central” (p. 86). Si se asume que son diversos los factores que influyen en la descentralización (lo político, lo económico y legal, lo administrativo, el magisterio y la comunidad), “a una política de descentralización, el carácter democrático se lo da la racionalidad política que lo origina, la finalidad política que lo inspira y el contexto político en que se desarrolla” (p.83). La descentralización sólo tiene sentido en el marco de la democratización.

**Título**      “Crisis en la relación centralismo-descentralización educativa en América Latina” en *Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina*

**Autor**      Hevia, Ricardo y Núñez, Iván

**Ed.**          PIIE/CMOPE, Santiago, Chile

**Año**          1989

106

### Tipo de publicación

Ponencia presentada al “Seminario de formación de dirigentes de organizaciones de docentes de A. Latina”, PIIE/CMPOE, Santiago, Chile (1988); fue editada en el texto colectivo *Sindicalismo, Estado y educación en América Latina* (pp. 39-67).

### Descriptores

Descentralización-Democracia-Docentes

### Plan de Obra/Descripción

El artículo se inicia aclarando que la descentralización educativa en América Latina es uno de los procesos más significativos de cambio educativo de la presente década; asimismo, representa un desafío para las organizaciones de maestros de la región, ya que son ellos a quienes más les afecta. La descentralización es analizada desde el punto de vista de la hegemonía, en su condición de fuerza “instituyente” (por oposición a

fuerza instituida o consagrada) que no logra constituirse en fuerza hegemónica al interior de los sistemas de administración educacional, ya que permanecen vigentes las prácticas centralizadoras.

“Al decir de Gramsci, se da una situación de crisis cuando lo que debe morir en una institución no termina de hacerlo, al tiempo que lo en ella está germinando no termina de nacer” (...). Lo que está en crisis es, en definitiva, la racionalidad con que se hacen operativas tales tendencias, es decir, los fundamentos teóricos y políticos que las sostienen” (p. 40). Esta situación se torna más compleja porque no todo proceso descentralizador se sustenta en una racionalidad democrática, sino que se entrecruzan distintas lógicas políticas.

En este contexto, el objetivo de la ponencia es contrastar los fundamentos del centralismo con los de la descentralización y hacerlos conscientes, en vistas a identificar las opciones y el papel que pueden asumir las organizaciones de maestros. El caso chileno se toma a modo de referencia, categorizado como paradigma de una descentralización basada en políticas neoliberales y autoritarias.

A partir de estos supuestos y objetivos, se describen distintas expresiones de la descentralización en América Latina, se realizan algunas aclaraciones conceptuales y se analizan las “lógicas” del centralismo y la descentralización (la comprensión sólo es posible incorporando el antagónico).

El texto culmina caracterizando la “crisis de las racionalidades” y proponiendo la democracia como el espacio para dirimir el conflicto en torno a la descentralización.

## Contenidos principales

### a) *Expresiones de la descentralización*

Es posible identificar rasgos comunes y diferenciadores en los procesos de descentralización en América Latina, tales como:

i) el carácter contradictorio (en particular, discurso de descentralización y supervivencia del centralismo) e inorgánico (no se ha procedido a reestructuraciones radicales); consecuentemente coexisten subsistemas y establecimientos educacionales de distinta dependencia en una misma unidad territorial, o se han descentralizado sólo una o dos ramas o niveles

del servicio educacional y se sostiene la conveniencia de mantener centralizado el resto (p. 41);

ii) una motivación generalizada para la descentralización es la de economizar recursos (reducción del gasto público); sin embargo, la entrega de responsabilidades a niveles intermedios o locales no va acompañada de una asignación proporcional de recursos (este hecho, sumado a las diferencias regionales o locales, contribuye a profundizar las desigualdades);

iii) el federalismo no es sinónimo de descentralización; no hay coincidencia entre la estructura política formal del Estado y el tipo de administración adoptado por los sistemas educativos;

iv) varían las dimensiones de aquello que se descentraliza o desconcentra; en algunos casos, se descentraliza sólo la administración; en otros la administración de personal y recursos; en algunos casos se busca la gestión del currículo a nivel local o regional; en algunos países se promueve la participación (en diferentes grados) y en otros se la niega.

#### *b) Aclaraciones conceptuales*

i) se define centralismo, desconcentración y descentralización bajo los mismos términos que el texto de Hevia (Cfr. Hevia, 1991); mientras centralismo hace referencia a un centro que adopta las decisiones, la desconcentración implica delegación de funciones operativas sin autonomía, y la descentralización delegación tanto de las funciones como del poder de decisión; descentralización y desconcentración no son equivalentes.

ii) estos tres conceptos (centralismo-descentralización-desconcentración) permiten distinguir las formas en que se ejerce el poder al interior del aparato educacional o, en otros términos, "los niveles de participación (o exclusión) que tiene la comunidad en las decisiones respecto a como debiera financiarse la educación de sus hijos, la forma en que debiera gestionarse el sistema y el tipo de formación que ella demanda para sus educandos" (p. 44); en este sentido pueden distinguirse tres ámbitos o dominios: el financiero, el administrativo y el propiamente educativo.

iii) en cada uno de estos ámbitos, lo propio del centralismo es el control central de la toma de decisiones (asignación y administración de recursos, definición de planes y programas); en la desconcentración los organismos locales/regionales administran recursos/planes según crite-

rios fijados por el nivel central; en la descentralización, se logra el manejo de los recursos (regionales o locales) por los organismos locales/regionales (autonomía de decisiones) así como un currículo generado a nivel local y con una modalidad participativa e, incluso, las autoridades son elegidas por organizaciones de la comunidad. La descentralización no implica la inexistencia de normas de carácter nacional o de un Estado central responsable de los asuntos nacionales.

iv) es interesante aclarar que la tensión centralismo-descentralización hace referencia a un continuo, referido al **modo como se ejerce el poder** (no connota una orientación política específica); la distinción entre los tres ámbitos es analítica y se observan incluso incongruencias entre ellos (por ejemplo, un gobierno puede centralizar en un ámbito, descentrar en otro y descentralizar en un tercero).

#### c) *Las lógicas subyacentes*

La lógica del centralismo es la de dominación (en dos dimensiones, política y cultural); en el centralismo se juega la reproducción cultural; también se argumenta la construcción de la nación y el beneficio de las “economías de escala”; desde una óptica democratizante se defiende el centralismo en cuanto posibilita la distribución equitativa y la planificación.

La lógica de la descentralización se asocia en primer lugar -en el marco del modelo neo-liberal- con reducción del gasto público y con privatización; también con una racionalidad política que privatiza los conflictos sociales; con argumentos geopolíticos (reforzar el poder nacional frente a amenazas exteriores y de eficiencia administrativa).

Por último, es posible identificar una lógica democrática-participativa, que consiste en otorgar mayor autonomía a las instancias locales en vistas a resolver los conflictos y facilitar una administración más cercana a la comunidad; en este caso, se busca construir “la unidad en la diversidad” (p. 55).

#### d) *Crisis de las racionalidades y alternativas*

La salida a la crisis de racionalidades entrecruzadas que se encuentran jugando en la tensión centralismo-descentralización sólo puede encontrarse al interior de una democratización profunda de la sociedad y del Estado, promovida por un amplio bloque social; el magisterio organizado tiene la obligación de enfrentarse a la descentralización privatizante y autoritaria, así como proponer su alternativa; entre las líneas de reflexión

se sugiere la siguiente: la descentralización educacional puramente administrativa no tiene mayor sentido; se deben enfatizar los aspectos políticos, culturales y pedagógicos; asimismo, la descentralización educacional debe enmarcarse en una descentralización democrática global; por último, la descentralización no debe debilitar el Estado nacional; es \_\_\_\_\_ necesaria su presencia en educación tanto para \_\_\_\_\_ lograr "la unidad en la diversidad" (implica la equidad y la participación) como para garantizar algunas actividades que permitan economías de escala o que requieren desplegarse en un ámbito nacional (tales como la investigación, la formación de post-grado, el perfeccionamiento docente intensivo y/o selectivo, la formación de tipos especiales de educadores, las redes de información educacional).

Asociado con lo anterior existe otra "función" insoslayable del Estado central, la dimensión nacional de planificación del desarrollo educativo (p. 65); ésta se relaciona, a su vez, con la regulación nacional del status de los docentes y funcionarios de la enseñanza pública.

**Título**      *La Descentralización Educativa y sus Desafíos*

110

**Autor**      PIIE

**Ed.**          PIIE, Santiago, Chile

**Año**          1991

### **Tipo de publicación**

Informe final (43 pp.) de un foro-panel sobre el tema (PIIE, OREALC, Colegio de Profesores, 1991); incluye cinco ponencias (Cassasus, Núñez, Magendzo, Verdugo) y debate.

### **Descriptor**

Descentralización-Democratización-Estado

### **Plan de Obra/Descripción**

Este informe del foro-panel (cinco miniponencias y debate) se inscribe en la preocupación del PIIE (Chile) por apoyar la profesionalización de los docentes, en su condición de factor fundamental para contribuir a la descentralización educativa y ésta, a su vez, a la calidad y equidad de la educación. En este marco, se presentan los principales temas contenidos en las ponencias sin especificar el autor (aun cuando se ha respetado el orden de presentación del documento).

## Contenidos principales

### a) *Estado y Educación: por qué descentralizar*

El proceso de reforma del Estado mediante la descentralización ocurre junto con el predominio a nivel mundial del neoliberalismo; estaría emergiendo un gobierno planetario provisto con los atributos históricamente asignados al Estado nacional; en este contexto, el Estado nacional se transforma en un factor de obstrucción. Por otro lado, desde sus orígenes, Estado y modernidad se presentan asociados; en el caso de A. Latina, los Estados se han constituido por decreto y como parte de una búsqueda ilusoria de la modernidad: aquí radica su debilidad. Consecuentemente, los Estados latinoamericanos se constituyeron empleando sistemas educativos homogeneizantes; "el Estado centralizado en A. Latina ha necesitado de la educación para existir como nación" (p. 7); además, existe otra dimensión, el Estado necesita a la educación para ejercer su poder en la sociedad (transmisión de valores y normas, reproducción de las relaciones sociales, instrumento de movilidad social). Si la descentralización constituye un intento de redistribución del poder, ¿qué razones tendría un gobierno central para entregar su poder?. Desde el punto de vista de la lógica del poder, el argumento sería para aumentar la eficacia perdida como parte del proceso de expansión de sus funciones. Sin embargo, la descentralización puede implicar la pérdida de vigencia de la idea de la nación como concepto homogéneo y unitario. La respuesta queda pendiente.

### b) *Para qué descentralizar*

¿Qué objetivos pretende lograr la descentralización y en qué grado es una medida eficaz para aquello que espera lograr? Se presentan tres perspectivas: enfoque redistributivo, enfoque de la gestión y enfoque de la relevancia (focalizado en contenidos pedagógicos).

Se concluye la falta de pruebas respecto de las consecuencias de la descentralización; también se alerta acerca de las consecuencias econó-

micas en el corto plazo (es más cara la descentralización porque se pierde la economía de escala) y de la posible ruptura con contenidos de aprendizaje universalistas, necesarios en la sociedad moderna. "En estas condiciones, lo que se argumente en favor o en contra de la descentralización serán principalmente ejercicios de opinión fundamentados en elementos de interés o en elementos de carácter ideológico".

c) *Nuevas funciones para el Estado*

Se identifican aquellas funciones que le competería ejercer a un Estado moderno en un contexto de descentralización: formulación de objetivos y políticas nacionales y programas mínimos a nivel nacional; diseñar e implementar políticas de discriminación positiva; fortalecer la capacidad orgánica y la capacidad de intervención del nivel central en vistas a apoyar la autonomía de las unidades descentralizadas. "A mayor descentralización (o sea mayor fortalecimiento de la sociedad civil), se requiere una mayor necesidad de fortalecer el nivel central del Estado, aunque con funciones diferentes" (p. 11).

d) *Descentralización, calidad, eficiencia administrativa y participación*

Sobre la base de estudios parciales se concluye lo siguiente: la descentralización llevada a cabo por el régimen militar no ha producido cambios favorables en ninguno de los tres aspectos mencionados; la municipalización no mejoró la calidad e, incluso, los juicios más extremos la responsabilizan de los pésimos resultados de las escuelas municipales; por otra parte, aumentó las diferencias entre las escuelas municipales y las privadas subvencionadas (criterios de asignación de los subsidios según volumen mensual de los alumnos que asisten) y la participación se asoció con participación en el mercado, apoyos a la política oficial y prácticas autoritarias con el personal docente.

Entre las principales medidas del gobierno democrático chileno para la descentralización con equidad, se destacan: reforma del régimen municipal, estatuto de la profesión docente, reforma de la ley de subvenciones educativas, descentralización pedagógica, reforzamiento de los órganos desconcentrados del M. de Educación.

e) *Descentralización curricular y democratización*

"Democratizar el currículo es descentralizar el currículo" (p.23); "es una decisión del Estado que involucra delegar autoridad en organismos

intermedios de la sociedad civil y por sobre todo distribuir equitativamente el poder que confiere el conocimiento y el currículo" (p. 24); implica también autonomía del profesor (por oposición a profesores dependientes y reproductores funcionales), escuela abierta a la comunidad, participación de las mayorías silenciadas (por ejemplo, los padres de familia), involucrar a los profesores y a las organizaciones de profesores en el proceso de descentralización.

**Título** *El Desafío de la Descentralización como Estrategia de Modernización Educativa*

**Autor** Alvarez García, Isais

**Ed.** Inédito (elaborado en México, D.F. Instituto Politécnico Nacional)

**Año** 1991

### **Tipo de publicación**

Estudio comparado sobre descentralización elaborado a partir de la experiencia mexicana (89 pp.)

113

### **Descriptores**

Descentralización-Modernización

### **Plan de Obra/Descripción**

El estudio se desarrolla a partir de la comprobación de discontinuidades y contradicciones en el proceso de descentralización educativa en México, aun cuando este se ha planteado como un desafío para lograr la modernización del país (descentralización, reconcentración, diferencias entre discurso y prácticas). Además, se plantea como supuesto inicial la necesidad de la descentralización como estrategia para garantizar niveles satisfactorios de eficiencia y calidad en los servicios de educación pública. Esta idea se sustenta, a su vez, en una crítica al Estado moderno que no ha logrado reducir las desigualdades ni el crecimiento desmesurado de la pobreza.

En este marco, el informe se organiza en siete apartados: en el primero se presentan los orígenes, justificación, metodología de trabajo

(investigación documental, entrevistas en profundidad a funcionarios de alto nivel, observaciones de las experiencias), preguntas e hipótesis de trabajo; el segundo apartado se refiere a los antecedentes de la descentralización educativa, los problemas que ha generado el centralismo y a los primeros esfuerzos de desconcentración de la SEP; el tercero sintetiza los obstáculos y limitaciones; el cuarto, sistematiza un conjunto de experiencias de otros 45 países, clasificadas según su grado de centralismo-descentralización; en el quinto, se propone una "imagen-objetivo" al año 2000 (escenario proyectado); los dos últimos apartados presentan las referencias bibliográficas y el formulario empleado en las entrevistas.

## Contenidos principales

### a) *Problemas del centralismo*

Entre los problemas más relevantes derivados del centralismo educativo, se destacan: multiplicación de líneas de autoridad; insuficiente coordinación y duplicación de esfuerzos entre la federación, los estados y los municipios; distribución desigual de oportunidades educativas (en desmedro del sector rural y poblaciones indígenas; el 90% de la educación rural depende de la nación); desempeño de funciones de autoridad percibida como un recurso de poder (por oposición a misión de servicio); planes y programas centralizados, sin incorporar los problemas y necesidades y valores de las culturas locales y regionales; numerosas experiencias innovadoras de nivel estadual o municipal o privadas no tomadas en cuenta; no se valora la participación de los padres de familia y la comunidad local; el control educativo desde el nivel central se limita a la infraestructura y la supervisión educativa (sin orientación ni evaluación); los organismos centrales constituyen un conglomerado anárquico de estructuras burocráticas, lentas e ineficientes. El centralismo educativo no es sino el reflejo de una administración pública altamente centralizada en todos los sectores.

### b) *Esfuerzos de descentralización en México*

Creación de unidades regionales descentralizadas (1973-78); estrategia de desconcentración a través de las delegaciones generales de la SEP en todas las entidades de la República (1978-82); descentralización (1982-88) de la educación pre-escolar, primaria, secundaria y normal; presiones del SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación) -gremio poderoso, desarrollado en el marco del centralismo educativo- que vio en la descentralización una amenaza e intentó frenarla y controlarla; en la práctica, "reconcentración" del sistema y entrega al SNTE de toda

iniciativa de desarrollo educacional; Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) donde se propone la descentralización como objetivo orientador de la modernización educativa; los objetivos, metas y estrategias a nivel de la educación básica ignoran este objetivo (investigaciones, cursos de capacitación y planes y programas desde el nivel central o controlados por éste).

c) *Experiencia internacional*

i) un grupo pequeño de países cuenta con sistemas tradicionalmente descentralizados (Reino Unido, EE.UU., Canadá y Alemania); ii) la mayor parte de los países del mundo han empleado históricamente modelos centralizados (Francia, Italia, España, Portugal, Grecia, la mayor parte de los países de A. Latina, países árabes, nuevas naciones africanas, China, Cuba, Vietnam, Corea del Norte, Unión Soviética); iii) países que buscan la regionalización, desconcentración, descentralización aun cuando tienen una tradición centralista; los más destacados son: Austria, Japón, Bélgica, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Argentina, Costa Rica, Brasil, Venezuela, Colombia, México y Perú (Ley 1972); estos países habían adoptado el sistema centralizado francés.

d) *“Imagen objetivo” al Año 2000 (ejercicio proyectivo)*

Si la descentralización se articula en México con procesos de participación social y replanteo de las relaciones Estado-gobierno y estado-sociedad-civil, se podría lograr en los noventa: transferencia a los Estados y municipios de los servicios de educación básica y normal (incluye infraestructura, recursos y plazas); planes y programas complementados por los Estados y municipios; articulación de funciones y líneas de autoridad; creación de instancias locales-intermedias de decisión (tales como Consejo Municipal y Consejo Estadual de Educación); autonomía de las instituciones de educación superior; incremento de los índices de eficiencia, eficacia, calidad y relevancia de la educación; articulación entre la educación formal y no formal; el sector educativo habrá establecido políticas de compensación de los sectores marginados; los programas de educación de adultos funcionarán en forma descentralizada del sector educativo formal, asignándose prioridad a la educación básica de adultos; Ley Nacional de Educación Pública (sobre la base de consulta ampliada) y Consejo Nacional de Educación Pública con representantes de todos los niveles de gestión.

Estas actividades se proponen los siguientes objetivos: democratización de la educación pública; redistribución y coordinación de funciones;

fomento de la participación de la comunidad local y de las organizaciones sociales, vinculación con los procesos de desarrollo; valoración de las culturas locales; consolidación de la unidad nacional (sin desmedro de la diversidad); aprovechamiento más eficiente de los recursos; generalización de la educación básica; articulación de los niveles medio y superior con los procesos y diversificación de la educación superior y de las oportunidades de educación media para jóvenes y adultos.

Entre las principales condiciones para llevar a cabo este proceso se enfatiza la presencia de una voluntad política nacional, reformas legislativas y apoyo del magisterio nacional y de las organizaciones sociales; el correlato de políticas y líneas de acción se concentra en diagnósticos de situación, procesos de concertación, descentralización del SNTE.

En esta propuesta, descentralización se asocia con democratización de la educación y resguardo de la educación pública; asimismo implica costos sociales y políticos en términos de sacrificio de poder y no constituye una panacea para los viejos problemas.

“En principio la descentralización no implica incrementos sustantivos del gasto ordinario en educación, sino una distribución social más equitativa y justa del mismo” (p.83).

**Título** *Reflexiones sobre las posibilidades y perspectivas de la Regionalización Educativa*

**Autor** Senén González, Silvia de

**Ed.** La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo. Nº 101, 1987/I-II, Año XXX, Washington, D.C.

**Año** 1987

**Tipo de publicación**  
Artículo sobre el tema (pp. 135-155)

**Descriptores**  
Regionalización-Descentralización

**Plan de Obra/Descripción**

El artículo se inicia analizando la dinámica de la relación entre objetivos y políticas nacionales y regionales, ya que la tensión derivada alimenta en forma permanente los sistemas educativos. En segundo lugar, se plantean las perspectivas del desarrollo económico de América Latina en los próximos años y sus posibles efectos sobre las desigualdades regionales, así como la capacidad de las políticas educativas para responder a las demandas de la población (en especial en áreas urbano-marginales y rurales). En tercer lugar, se señalan las tendencias centralizadoras propias de los sistemas educativos de la región y sus efectos negativos, para destacar la función innovadora de la regionalización y la descentralización; asimismo, se reflexiona sobre la contribución de la regionalización a la democratización del sistema educativo y las limitaciones que quedan pendientes.

El artículo finaliza planteando algunos desafíos para orientar la discusión e investigación en profundidad sobre la regionalización.

Las reflexiones se sustentan en la definición de regionalización de Fernández Lamarra (1983): proceso de conducción, planeamiento y administración de la educación en el cual se delimitan espacios geográficos con criterios múltiples y para brindar un servicio educativo que satisfaga los requerimientos de escolarización de la población meta, atienda las necesidades de las comunidades de las diferentes regiones y promueva canales de participación de ellas en el quehacer educativo.

117

## Contenidos principales

a) Si se asume como un hecho frecuente la existencia de conflictos entre políticas económicas globales e intereses regionales, resulta necesario emplear diferentes criterios para observar el impacto de la regionalización; a los consagrados criterios de eficiencia y equidad se unen los de contribución a la integración e identidad nacional y respeto por la preservación de la identidad cultural y social propia de la comunidad regional y local.

b) A riesgo de caer en simplificaciones, se afirma que en líneas generales, América Latina parece ingresar en los 80 a un tramo crítico de su desarrollo económico (incremento de la pobreza crítica, concentración de la pobreza en las ciudades, otros); las políticas centralistas refuerzan las desigualdades subregionales; los recursos en educación se concentran en áreas urbanas, ciudad principal o capital de provincia; en general,

concentración en zonas de mayor desarrollo; de este modo se fragmenta y desintegra el sistema educativo nacional.

c) La regionalización no produce la democratización automática del sistema: "lo que da el carácter democrático de un sistema es su aptitud para el diálogo entre los diferentes niveles del sistema y frente a las comunidades" (p. 150, citando a Haag, Daniel, 1981).

Consecuentemente, la coordinación entre las unidades regionales es una condición para el funcionamiento eficiente y efectivo de la regionalización. Dos riesgos se derivan de una regionalización incontrolada: la atomización del sistema educativo y el localismo. Por último, "el divorcio entre la planificación y la administración regional en educación con los otros sectores sociales y económicos conspira contra un enfoque integrador y comunitario" (p. 150). Este problema no es exclusivo de la educación; la falta de coordinación interinstitucional e intersectorial es común al conjunto de los sectores de la administración del Estado y constituye uno de los más graves obstáculos para el desarrollo.

d) En este marco se sugiere un conjunto de líneas de acción, tales como: evaluación de experiencias de regionalización, descentralización y desconcentración educativa, con énfasis en los aspectos del contexto que facilitan/obstaculizan el proceso; estudios acerca de cómo se ha resuelto en otros programas sociales (de salud, empleo, vivienda) la incorporación de sectores excluidos y la convivencia con los actores tradicionales (comprensión de la participación en situaciones de escasez y conflicto entre grupos); investigaciones acerca de cómo reconocer y valorizar las culturas regionales y locales en el marco de comunidades culturalmente heterogéneas, en vistas a evitar situaciones de hostilidad e intolerancia, con la secuela de desarticulación nacional; diseño de modelos de organización y gestión que puedan ser implementados en forma gradual, a través de experiencias piloto hasta su generalización; desarrollo de los aspectos vinculados al financiamiento, en particular la diversificación de las fuentes hacia el ámbito no estatal; investigaciones acerca de la incorporación de contenidos regionales y locales al currículo; diseño de metodologías de microplanificación y de sistemas de información; promoción de la investigación participativa; promoción de equipos en los cuales, junto con los expertos, puedan integrarse los docentes, funcionarios, alumnos y padres.

**Título** *Regionalización, descentralización y nuclearización de la educación: lineamientos conceptuales y metodológicos*

**Autor** Fernández Lamarra, Norberto

**Ed.** Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires

**Año** 1987

### **Tipo de publicación**

Documento de trabajo (70 pp.) inscrito en el Subprograma "Regionalización y Descentralización de los Servicios Educativos", CFI, Argentina; forma parte de una serie de documentos acerca de descentralización y planificación.

### **Descriptor**

Descentralización-Regionalización-Nuclearización-Planificación-Microplanificación.

### **Plan de Obra/Descripción/Contenidos principales**

El documento se inicia señalando la discrepancia en la República Argentina entre el federalismo decretado constitucionalmente y el sistema centralista informal de poder, establecido al amparo de un crecimiento social y económico desequilibrado. Asimismo, esta tendencia se diferencia de las experiencias de regionalización y de descentralización desarrolladas en América Latina especialmente durante los últimos quince años.

El texto, elaborado en el marco del subprograma "Regionalización y Descentralización de los Servicios Educativos" del CFI, Argentina, espera orientar los procesos de regionalización/descentralización en que están empeñadas varias provincias del país (y a su vez sintetizar documentos operativos referidos a las provincias de San Luis y Jujuy).

En este marco, en el segundo capítulo se plantean los lineamientos conceptuales de la regionalización y la descentralización de la educación; en el tercero, se desarrollan los aspectos metodológicos vinculados con la elaboración del diagnóstico del sistema educativo provincial; en el cuarto, se presentan temas vinculados con la conformación y organización de los núcleos educativos; en el último capítulo, se analizan los aspectos conceptuales y metodológicos referidos a la microplanificación (o planificación de base) y a la programación de los núcleos educativos.

La nuclearización es una forma organizativa adecuada para encarar la regionalización-descentralización en vistas a un proceso democrático; a su vez, la microplanificación es el principal instrumento para la orientación del núcleo educativo.