



Biblioteca Digital

Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Revista Iberoamericana de Educación

Número 4

Enero - Abril 1994

Monográfico: **Descentralización Educativa (y 2)**

Datos Artículo

Título: **Una nueva agenda para la
descentralización educativa**

Autor: Silvia Novick de Senén González

Una nueva agenda para la descentralización educativa

Silvia Novick de Senén González (*)

La agenda de la descentralización educativa -DE- en América Latina ha sufrido grandes cambios en los últimos quince años, a tal punto que es hora de formular preguntas acerca del significado que ha ido adquiriendo en el transcurso de ese tiempo. Pero esta revisión no debería darse sólo en lo conceptual, sino que es a la luz de las experiencias vividas que adquiere nuevo sentido.

Los organismos multilaterales como la UNESCO y el IICE, la OEI y la OEA, incluyeron en sus agendas de reuniones, en sus proyectos de investigación y en sus módulos de capacitación, el conocimiento de experiencias de descentralización educativa y la discusión acerca de los procesos y resultados de implementación y gerenciamiento. Muchas de estas conclusiones fueron analizadas y evaluadas por los organismos de financiamiento internacional y posteriormente incorporadas en el “recetario” de proyectos educativos que se financian en varias regiones del mundo.

A continuación se hará una somera reseña acerca de qué ocurrió con la descentralización educativa en cinco países de América Latina para tratar de responder a las preguntas iniciales: ¿dónde estamos ahora en materia de DE?, ¿cuál es el sentido de las acciones?, ¿qué nuevos significados adquieren esos términos?.

(*) Silvia Novick de Senén González, Asesora de la Dirección de Proyectos del Consejo Federal de Inversiones de Argentina y catedrática de la Universidad de Buenos Aires.

1. Los casos nacionales

México

Aun siendo un país federal, "México se había caracterizado por ser un país altamente centralizado en términos de poder político, de definición de políticas y de concentración de recursos" (Reyes, 1993). Desde los primeros años de la década del setenta se realizaron esfuerzos para la desconcentración de la administración educativa federal, mediante la creación de oficinas regionales. En 1982 la nueva administración de Miguel de Lamadrid Hurtado anunció el inicio de la transferencia educativa a los estados. Sin embargo, hacia 1992 más del 70% de la educación básica todavía era impartida por las escuelas públicas federales y casi el 70% del presupuesto total dedicado a la educación provenía de fuentes federales. La descentralización, también denominada federalización, consistió en la transferencia de la gestión y de los recursos financieros de los servicios educativos federales a los estados, impulsada por la firma de un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) firmado por el presidente de la federación, los gobernadores y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. "La federalización afecta básicamente la educación básica: preescolar, primaria, secundaria, incluyendo las modalidades específicas de este nivel como son la educación indígena y la educación especial; adicionalmente se consideró como parte de este proceso de federalización, la formación y capacitación de maestros en estos tres niveles" (op.cit.). La transferencia se realizó a través de dos modalidades diferentes. En algunos casos, los servicios federales se integraron directamente a los estatales a través de las estructuras de gobierno vigentes. Otra variante -mayoritaria- fue la creación de un organismo estatal descentralizado denominado Servicios Educativos Integrados al Estado, que mantiene separada la administración de los dos sistemas hasta que el estado esté en condiciones de hacerse cargo plenamente.

12

El gobierno federal interviene de dos maneras: a través de la distribución de recursos presupuestarios a los estados federados y mediante programas de desarrollo curricular y de elaboración y distribución de textos. El nuevo papel de la Secretaría de Educación Pública se reserva, además, la gestión directa de las unidades de educación básica del Distrito Federal, que concentra aproximadamente a 1000 escuelas y a 400 mil alumnos.

Chile

La propuesta de descentralización de la educación fue de índole privatizadora y supuso la limitación del rol interventor del Estado en la

educación y su reemplazo por mecanismos de mercado merced a la opción (choice) y decisión individual.

La primera etapa se inició con una desconcentración de funciones del Ministerio de Educación Nacional, creando Servicios Regionales Ministeriales (1974) y luego Departamentos Provinciales (1982). La descentralización tuvo tres expresiones principales a partir de 1977 (Núñez, 1993): la entrega de parte de las escuelas técnicas públicas de nivel medio a las corporaciones privadas formadas por cámaras y grupos empresarios; la transferencia a los municipios de las escuelas primarias y secundarias generales y técnicas, y el fomento de la expansión de la educación privada subvencionada por el Estado, que se convirtió en un excelente negocio hasta la crisis fiscal de 1982.

La segunda etapa correspondió al gobierno de transición democrática que asumió el poder en 1990 y consistió en sostener la continuidad de la política de privatización y municipalización, pero reparando las inequidades generadas durante el proceso autoritario. Un factor político fundamental fue la restauración de la democracia municipal mediante la elección popular de un Concejo que designa al Alcalde. En 1991 se sancionó un nuevo Estatuto de los Profesionales de la Educación que tiende a unificar a los docentes en su dimensión profesional, aunque mantiene diferencias entre la dependencia municipal y la privada.

13

El Ministerio de Educación fue reorganizado por ley en 1990 y mantiene sólo competencias normativas, de supervisión y apoyo técnico y de fiscalización y distribución de los recursos públicos. Aplica un instrumento de evaluación de resultados a través del Sistema de Medición de la Calidad Educativa -SIMCE-, que le permite encarar tareas de regulación y control de calidad del servicio. Asimismo concentra los programas con financiamiento internacional destinados a promover políticas compensatorias de las desigualdades detectadas en las mediciones de logros.

Brasil

La descentralización en Brasil, país federal de enorme complejidad, se visualiza en la existencia de redes paralelas de escuelas, algunas de las cuales son de jurisdicción estadual y otras del ámbito municipal. Quedan pocas escuelas en régimen dependiente del federal. Un autor caracteriza al proceso del siguiente modo: "falta de definición de objetivos, elevada diferenciación espacial en lo tocante a las decisiones y al ritmo del proceso de descentralización, una precaria articulación entre los niveles

Una nueva agenda para...

de gobierno y una marcada influencia de factores coyunturales, accidentales y locales” (de Mello e Souza, 1993).

La existencia de estas “redes” o subsistemas paralelos ha provocado una competencia entre ambas a fin de capturar la matrícula en expansión. Esta rivalidad ha provocado el surgimiento de una importante cantidad de servicios municipales de buena calidad en algunos estados que prácticamente carecían de ella.

La convivencia entre las redes ha involucrado a la población y ha ampliado la participación, en especial en la red municipal (elección de directores, formación de consejos de escuela, complemento financiero de la comunidad, etc.). Algunas investigaciones y testimonios parecen indicar que el ámbito municipal fue más sensible a la innovación y a la participación, como producto de las luchas políticas y sindicales que movilizaron a padres y docentes (Seminario-taller, 1993). Sin embargo, la experiencia brasileña indica que el gobierno municipal no está exento de repetir los errores de los sistemas federal y estadual, sobre todo porque “el municipio es la instancia más frágil y desprovista de capacidad de decisión” (Namo de Mello, 1991). Ello se verificó, por ejemplo, en el incremento de la burocracia educativa y en algunos proyectos -como la creación de universidades municipales- que postergan el objetivo de mejorar la educación básica.

14

El proceso de descentralización, si bien comenzó a inicios de los 80, tuvo un fuerte impulso luego de sancionada la Constitución del 88, que habilitó a los municipios a percibir rentas provenientes del impuesto a las propiedades y a destinar un porcentaje del mismo para atender el servicio educativo.

El papel del Ministerio de Educación y Cultura se fue debilitando gradualmente en consonancia con la crisis del Estado. Carente de capacidad técnica y de objetivos políticos que acompañaran los procesos de descentralización, no pudo encontrar un nuevo perfil que lo ubicara en base a las “competencias apropiadas”. Asimismo, los gobiernos estaduales atraviesan una crisis que los ha motivado a buscar nuevas formas de definir las políticas públicas educativas y a operarlas en nuevos modelos de gestión .

Colombia

Colombia es una “República Unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales” según reza la Constitución Política de 1991 (artículo 1). La expresión contiene “una antinomia que permanece en la

base de los procesos descentralizadores: autonomía sin independencia, descentralizar con centro” (Sarmiento Gómez, 1993).

La descentralización es un momento de la reforma política iniciada a mediados de la década del 80 en el marco de una estrategia para reducir la violencia social y política ampliando la representación política. “Entre 1991 y 1993 los cambios en el sector educación son simultáneos con el movimiento general de descentralización impulsado definitivamente por la nueva Constitución. Las motivaciones explícitas están relacionadas con el manejo de los conflictos sociales y el aumento de la legitimidad política de la actual organización del estado” (op.cit.). En la Constituyente participaron varios grupos guerrilleros desmovilizados y asimilados al sistema democrático. La reforma incluyó la elección popular de gobernadores, la participación de las minorías y la revocatoria del mandato de los congresistas. El artículo 356 de la misma Constitución dispuso que “no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas”, a la vez que un conjunto de leyes sirvieron para fortalecer los fiscos municipales. Para que contaran con recursos propios se los hizo responsables de la recaudación del impuesto a las propiedades y del impuesto a las ventas.

La descentralización consistió en el traspaso a los entes territoriales, a partir de 1989, de los servicios educativos de nivel preprimario, primario y medio atendidos por el gobierno nacional. La nación proveía más del 90% de los recursos requeridos para el pago de docentes y operaba en 550 establecimientos educativos distribuidos en todo el país. Luego de la sanción de la ley 29 la administración de los docentes y la de las escuelas, así como la supervisión e inspección, fueron transferidas a los municipios (op.cit.). Un instrumento estratégico que acompañó el proceso de transferencia fue la creación -en 1989- del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que “permitió aclarar las obligaciones financieras que se tenían entre la nación, los departamentos, las instituciones de previsión social y los docentes (op.cit.).

A partir de 1990 se reformularon las funciones del Ministerio de Educación Nacional y se fortalecieron las áreas de planificación y desarrollo pedagógico. Cesó por completo la administración directa de servicios.

Argentina

La descentralización educativa en Argentina, país federal, consistió en la provincialización de los servicios que aún estaban en manos del gobierno nacional.

En tal sentido, el proceso se inició en 1978 cuando, en plena dictadura militar, el gobierno nacional decidió transferir a las provincias (gobernadas por delegados de la Junta Militar) la totalidad de los establecimientos de nivel primario, tanto común como de adultos. La iniciativa del Ministerio de Economía de la Nación tuvo la intención de reducir el gasto público y se enmarcó en una concepción de “estado subsidiario”. Afectó a cerca de 6.700 escuelas y a 44.050 agentes. El peso del servicio recibido por las provincias fue diferencial según el volumen del sector de escuelas nacionales y su relación con las provinciales. Este traspaso se hizo sin recursos específicos, ya que no se modificó el régimen de distribución de impuestos entre la nación y las provincias (Kisilevsky, 1990). Ese régimen comenzó a reformularse luego de la transición democrática y cristalizó en 1988 con la sanción de la ley 23.458 que reconoció el esfuerzo financiero que habían hecho las provincias al recibir las escuelas primarias, la mayoría con problemas de infraestructura y con dotaciones incompletas (op.cit.).

Once años más tarde, en 1989, el gobierno democrático puso en marcha una nueva etapa de esa transferencia de servicios a las provincias, esta vez los establecimientos de nivel medio, a los que en poco tiempo siguieron los de educación superior. Al igual que en 1978, esta transferencia se hizo sin recursos adicionales, sólo con la promesa del Ministro de Economía y del Secretario de Hacienda de que la situación fiscal iba a mejorar y los recursos excedentes alcanzarían a las provincias para solventar los mayores costos derivados de la recepción de los servicios.

El proceso de transferencia se dio en el marco de la reforma del Estado y como salida a la crisis de financiamiento provocada por la hiperinflación de 1989 y 1990. Las huellas de esas experiencias dieron lugar a profundos cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad y en la reformulación de la tradición de intervención estatal que había caracterizado a la sociedad argentina (Senén González, 1993).

La transferencia consistió en el traspaso a las 23 provincias argentinas y al Municipio de la ciudad de Buenos Aires de 3.578 establecimientos medios, técnicos y privados subsidiados, y de 86.374 cargos docentes (CFI, 1992). El proceso estuvo avalado por la ley 24.049 que definió un sistema de “preparticipación” de recursos fiscales para financiar el costo de la transferencia a las jurisdicciones. Los primeros siete convenios se firmaron durante el período marzo-noviembre de 1992 y la última en concretar fue la provincia de Buenos Aires en enero de 1994. Cabe señalar que esta jurisdicción reúne el 30% de los servicios transferidos.

A diferencia del caso mexicano, no se previeron modelos alternativos o transitorios de gestión de los servicios transferidos. Ello llevó a situaciones muy heterogéneas debido a que las provincias tienen profundas diferencias en cuanto a su capacidad institucional y administrativa. Algunas -las menos- han integrado en forma armónica y sin conflictos la totalidad de los servicios con su propio sistema educativo, mediante procesos de negociación y concertación que involucraron, en primer lugar, al gobierno nacional y luego a los actores provinciales: sindicatos, docentes, iglesia, propietarios de establecimientos. En cambio, otras jurisdicciones necesitarán más tiempo y esfuerzo, sobre todo en el armado de una capacidad gerencial, ya que las administraciones públicas adolecen de debilidades estructurales en cuanto a formación de recursos humanos, obsolescencia tecnológica y escasez de financiamiento.

Simultáneamente el gobierno nacional reformuló los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Cultura y Educación para adaptarlo a su papel de "ministerio sin escuelas". La sanción de la Ley Federal de Educación nº 24.195 define el nuevo rol de la nación alrededor de tres ejes: coordinar y regular el sistema educativo en su conjunto, evaluar la calidad de la educación que se imparte en el país y nivelar las desigualdades regionales, provinciales y sociales en materia educativa.

2. Los nuevos significados de la descentralización educativa

A vuelo de pájaro se ha mostrado cómo bajo la denominación común de DE se enumeran procesos con características distintas, en contextos con historias dispares, que adquieren una identidad propia y única. De este modo se abarcan procesos tales como: privatización del servicio educativo, transferencia de la gestión educativa a los municipios, competencia entre redes paralelas de escuelas del Estado y del municipio, provincialización de establecimientos educativos nacionales. Se ha visto cómo a lo largo de los últimos quince años la dinámica social, financiera y política de los países impactó sobre las políticas educativas generando nuevas formas de organización y gestión de los sistemas escolares públicos que, lenta y trabajosamente en algunos casos o abruptamente en otros, pasaron de la mano de las burocracias centrales a la de sus pares de la periferia.

En este capítulo trataremos de mostrar algunos rasgos comunes que se relacionan y desprenden de los procesos de DE reseñados alrededor de los ejes **contexto-estrategia-motivaciones**.

Contexto

Crisis, ajuste y reforma del Estado

Se repite en forma coincidente la incidencia de los procesos de crisis fiscal que afectó a casi todos los países de América Latina durante la década del 80 como un factor determinante en el origen de los procesos de DE. Al promediar la década del 80 la región estaba en una encrucijada: mientras algunos países de la región recuperaban gradualmente las modalidades democráticas de gobierno (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay), también se tomaba conciencia de la gravísima situación económica generada por el endeudamiento externo y se advertían las secuelas de la crisis como limitantes del crecimiento económico y del desarrollo social. Las políticas y los programas sociales y educativos fueron afectados plenamente por los recortes presupuestarios (Reimers, 1990). En general la crisis tuvo su respuesta en las reformas que afectaron la naturaleza del Estado y quebraron el “modelo intervencionista keynesiano” en la gestión de la economía y el “estado benefactor” en lo social que se había generado a partir de la posguerra (Isuani, 1991). Si bien las reformas aparecen en algunos momentos como decisiones para enfrentar la coyuntura (por ejemplo, reducir el déficit fiscal) lo cierto es que su naturaleza las convirtió en el motor de cambios profundos (CFI, 1992 A). Así ocurrió en el campo de la economía con las políticas de privatización de empresas, concesión de servicios, provincialización o municipalización en la prestación de servicios públicos. En el terreno social esas políticas impulsaron la DE entendida, como vimos en algunos países, como transferencia a los estados y municipios de competencias y responsabilidades vinculadas con la gestión escolar.

18

Antecedentes e historia del proceso de DE

Cada uno de los casos nacionales enumerados remite a una historia pasada que ilumina la acción presente y futura.

Ello permite ver la secuencia de los hechos, los comportamientos de actores a lo largo del tiempo y las marchas y contramarchas de estos procesos que no son lineales. La visión histórica reconoce un valor interpretativo y explicativo de los hechos y de su consecución en el tiempo.

Los hechos no brotan espontáneamente en el tiempo, sino que se enlazan con un antes y un después que permite visualizar las interrelaciones e imbricaciones de los actores y dibujar el mapa del poder que se gana, se pierde o se negocia.

Los casos nacionales enseñan que los procesos de DE se concretan en etapas, en muchos casos, con ensayos que a veces llevan a corregir los errores y a aprender de las equivocaciones y de los fracasos y en otras ocasiones a repetirlos. Parece haber un aprendizaje por acumulación, ya que la DE en ningún caso aparece como experiencia aislada, sino en un contexto común de reforma del Estado y en forma de tramos que abren sucesivamente el camino hacia modalidades plenas de autonomía de gestión (ver caso de México, antecedentes de Argentina, ensayos en el caso colombiano).

La visión historicista descorre el velo mientras detrás, en el escenario, los actores juegan su papel. La casualidad no existe, las racionalidades aparecen en toda su amplitud, las lógicas se entrecruzan, pero hay una previsibilidad en los comportamientos, que el observador advierte y anticipa.

La cultura centralista

Los procesos de DE se producen en un cierto clima cultural caracterizado por el modelo de organización y gestión centralizada. Ello remite a la conformación del Estado en América Latina y al papel que cumplió desde el siglo XIX la construcción de los sistemas educativos públicos. “La educación como bien universal, la búsqueda de esquemas universalistas y no discriminatorios fundados en la igualdad ante la ley, los propósitos de incorporación social de vastos sectores, los objetivos de integración nacional, etc., se correspondían con los supuestos sobre los que se basó la construcción del Estado y con las características básicas que asumió” (Martínez Nogueira, 1994). Las consecuencias fueron un modelo de organización y gestión dominado por la administración centralizada, el formalismo de su funcionamiento y el desplazamiento de medios a fines como marco de un contexto en el cual el Estado estaba casi solo como promotor del progreso y la educación era el instrumento ideal para alcanzarlo. El mismo autor señala que “el sistema educativo así establecido reconocía por lo tanto un centro fuerte y poderoso, construido sobre el supuesto de una capacidad de regulación de los comportamientos fundada en su poder, en las normas y reglamentaciones, en el control de su cumplimiento y en la aplicación de sanciones. Los niveles intermedios eran cadenas de transmisión de una jerarquía piramidal y la escuela era la base de la misma sin capacidad de decisión, cerrada y ejecutora de acciones educativas uniformes y rutinizadas” (op.cit.).

El sedimento de esta cultura centralista es muy fuerte y tiñe las políticas y las decisiones que conforman la DE. La idea de un centro

perdura y, como vimos en los casos nacionales, una de las tareas básicas en el proceso de DE es la redefinición de sus competencias y la asunción de las nuevas funciones. La idea de que el centro pueda ser “perverso” o “necesario” (Núñez, 1993) excluye la posibilidad de que no haya centro. En todo caso, le otorga características propias, ya que no puede haber descentralización sin un centro promotor y dinamizador de la iniciativa local y social. Puede decirse que las dificultades u obstáculos que en algunos países encuentran los procesos de DE están ligados a la debilidad de funcionamiento del centro (Argentina), a su incapacidad de adaptación y promoción de nuevos roles (Brasil) o a su persistencia en modelos paternalistas (México).

Estrategia

La dirección y orientación de los procesos de DE

En la concepción de la planificación estratégica planificar y conducir tienen la misma identidad. Planifica quien tiene la posibilidad de conducir y la capacidad de decidir (Matus, 1987). No se pensaba así en la planificación tradicional normativa, para la cual la elaboración del plan era un acto deliberado pero disociado de la conducción del proceso de cambio. En tal sentido los casos nacionales muestran en forma coincidente que no hubo “plan” que alumbrara los procesos de DE ni unidades de planificación que participaran cabalmente en el proceso de toma de decisiones, aunque hubieran tenido alguna intervención en su preparación. La situación dinámica del contexto, tal como se señaló en el punto anterior, motorizó muchas de las decisiones políticas y cursos de acción emprendidos por los actores del sector de la educación.

20

En cada situación nacional aparecen distintas estrategias de cambio en la construcción del proceso de DE. Una caracterización reciente (Malpica, 1993) las clasifica en:

- **regulada**, cuando existe una normativa más o menos estricta que regulariza las situaciones y pauta los comportamientos.

- **discrecional**, cuando están sujetos a criterios o normas generales que dejan un margen de maniobra bastante amplio a la discrecionalidad o a la negociación entre actores.

- **abierta**, cuando responden más a los intereses y fuerzas de cambio en juego.

Aplicando esta categorización puede afirmarse que los casos nacionales presentados implican una combinación de estrategias con predomi-

nio de la última mencionada. Por ejemplo, la influencia de los ministerios de Hacienda, de Economía o de Planeación Económica en la toma de las decisiones se verifica en varios casos (Argentina, México, Colombia) en abierto o velado enfrentamiento con los actores educativos. Puede ocurrir entonces que un hecho circunstancial (el resultado de las elecciones de 1991 en Argentina, la postura del sindicato docente en México) sea el detonante en el momento de la decisión. La dirección de los acontecimientos puede responder a más de un centro decisorio. Aparece entonces un fuerte nivel de conflicto y se requiere un árbitro que organice a los actores y que defina un espacio de negociación.

Heterogeneidad de situaciones

Un factor central a la hora de definir las estrategias de acción de la DE es el análisis de la heterogeneidad u homogeneidad de situaciones. Los casos nacionales enseñan que los instrumentos que conducen a la DE se aplicaron desde el ámbito nacional o federal sobre realidades altamente heterogéneas como son las provincias argentinas, los estados brasileños y mexicanos o los municipios colombianos y chilenos. Sin embargo, la “receta” aplicada fue similar, a pesar de esas diferencias que abarcan tamaño, capacidad de gestión y dominio tecnológico.

Poco se ha investigado acerca de los elementos que definen la capacidad potencial de las administraciones educativas para afrontar procesos de cambio como los que analizamos. De allí que las políticas y proyectos suelen referirse a ese universo tan variado como si fuera una realidad única y homogénea. Esa visión es típica de los niveles centrales de gobierno: no advierte las diferencias, no marca los matices, asume una visión monolítica y única y actúa en consecuencia. Pero la realidad institucional no es estática ni homogénea. Por el contrario, los procesos de DE ponen en interacción a numerosos y activos actores. En los casos nacionales se vio que cada situación atravesó por momentos de conflicto que obligaron a salidas negociadas, a la firma de acuerdos (México), a la rectificación de trayectorias y objetivos iniciales (Chile).

En América Latina la diferenciación social y regional se ha incrementado con motivo de políticas aplicadas en la década del 80 (“década perdida”), profundizando procesos de diferenciación y exclusión social. También el patrón productivo discriminó a favor o en contra de las regiones, contribuyendo a una mayor heterogeneidad que debería ser investigada con mayor detenimiento, en especial por el impacto sobre las capacidades para gestionar las políticas sociales y educativas.

Una opinión especializada muestra que en Chile “no obstante la autonomía jurídica y política de la administración municipal de la educación, el margen de maniobra de ésta es muy bajo y es proporcional a la escasez de recursos financieros. Puede levantarse la hipótesis de que la autonomía de los establecimientos educativos es también muy baja” (Núñez, 1993).

En tal sentido investigaciones futuras deberían contribuir a caracterizar los municipios y las provincias, a distinguir las variables que diferencian unos de otros: la población, el grado de pobreza, el nivel de organización política, el nivel de escolarización, etc. Pero también el “**potencial de capacidad administrativa**” con el cual el gobierno local puede encarar los proyectos sociales y educativos sin apostar al fracaso (Esteso, 1993).

Motivación

Hay múltiples motivaciones

El impulso a las acciones de DE parece provenir de varias fuentes y produce un efecto combinado en el que aparece “la lucha por el poder político en la sociedad, es decir, en las relaciones entre grupos que tienen acceso a los recursos del estado y que ejercen poder desde sus aparatos” (Hevia, 1991).

22

Algunas situaciones posibles:

- La DE viene impulsada desde afuera, desde los organismos multilaterales que financian proyectos educativos. En ese caso la motivación es introducir mecanismos de mercado en la decisión individual (gasto por alumno) para frenar el “gasto irracional” que significa dar prestaciones universales al conjunto de la población.

- La DE es esgrimida como instrumento para reorientar el gasto público social y educativo hacia áreas periféricas (provincias y municipios), disminuyendo artificialmente el déficit fiscal nacional. En ese traslado la nación también transfiere los problemas de arrastre que acosan al sector educativo.

- La DE viene impulsada por grupos que demandan mayor autonomía de acción y de decisión a las instancias locales para resolver los conflictos que surgen en el ámbito educacional. “Los defensores de la propuesta del poder local argumentan que una administración más cercana a la comunidad permitiría comprometer a ésta para que asuma un mayor control sobre

el tipo de formación que se imparte a los estudiantes y pueda, a su vez, aportar al mejoramiento de la calidad de la educación de su comuna o región” (op.cit.)

Las motivaciones pueden estar combinadas o aparecer en estado de pureza según los actores involucrados. Mucha gente muy heterogénea está asociada a las acciones en marcha, y es necesario analizar no sólo las motivaciones que favorecen la DE sino también las que se oponen.

Pueden enumerarse algunas:

- Los sindicatos docentes, por temor a la atomización de su poder de negociación y de representación.

- Los representantes del sector educativo privado, que ven multiplicarse los centros de decisión que regulan su actividad.

- Los partidos o sectores políticos defensores de prácticas centralistas, que son celosos de la custodia de la “unidad nacional”.

- Las burocracias de los organismos centrales, cuyo poder se diluye en el instante en que cesa la gestión directa de establecimientos educativos.

- Las burocracias de los organismos locales, que deben hacer frente a las nuevas demandas de la gestión: incremento exponencial de los trámites, pasaje de rutinas conocidas a nuevos procedimientos, etc.

La observación de los casos nacionales indica que la DE no es sólo un proceso vertical de promoción de acciones, sino que tiene un fuerte componente horizontal de participación social: creación de nuevas instancias de gestión, puesta en marcha de espacios de negociación y de concertación. Las motivaciones apuntan a identificar mecanismos de control social que reemplacen a los criterios burocráticos y reglamentaristas típicos de la administración educativa tradicional.

3. Una nueva agenda....

En un documento presentado ante la OEI (Senén González, 1991) decíamos que la temática de la DE al iniciarse los años 90 había perdido su carácter controversial “que sólo admitía defensores a ultranza de la descentralización o partidarios acérrimos de la centralización” y atribuíamos el hecho quizás a “la levedad propia de fines de los ’80 que ha dejado

su huella sobre nuestra forma de pensar contribuyendo a construir posturas más comprensivas y totalizadoras”.

Al avanzar la década del 90 se observa en los países de América Latina una mayor penetración de la DE como estrategia para mejorar la gestión educativa, pero acompañada de una mayor reflexión acerca de sus distintas variantes. La DE podría asimilarse a un espíritu que se encarna en diferentes figuras, pero conservando su identidad original.

La somera revisión de cinco casos nacionales quizás ha servido para afirmar que estamos dando un mismo nombre a procesos que han generado capacidades y comportamientos diferentes en función de motivos y razones particulares, y que por razones de comodidad o de tradición seguimos llamando DE. De allí que aparezca la necesidad de una mayor precisión terminológica y conceptual que permita identificar y caracterizar los procesos descritos.

Como se ha visto, parece más pertinente hablar en algunos casos de privatización (Chile) o de provincialización de servicios educativos (Argentina); en otros, de municipalización (Brasil y Colombia). También se designan como transferencia (Argentina), federalización (México) o reorganización del sistema educativo, términos más estrictos para describir e identificar los procesos de la educación en sus distintas realidades.

El primer tema de la nueva agenda, en nuestra opinión, es el de **desarrollar con mayor precisión y riqueza terminológica y conceptual los nuevos contenidos** que en estos quince años ha ido adquiriendo la DE.

El segundo es una derivación del análisis de los casos estudiados: **los estados nacionales están perdiendo el control sobre un instrumento crítico para la democratización y la competencia económica: las políticas educativas.** No es éste un tema menor. Si bien los niveles centrales han guardado para sí recursos para impulsar políticas, en especial de tipo financiero, no se vislumbra cuáles serán los instrumentos para la regulación y corrección de los desvíos del sistema. La fórmula para encontrar una armonía entre las fuerzas centrípetas y centrífugas es necesaria, ya que “ambos esquemas tienen sus limitaciones y virtudes... de donde se desprende que el logro de determinados objetivos sociales requerirá un cierto equilibrio entre centralización y descentralización” (Barrios, 1984).

Una tercera cuestión que debería incorporarse a la agenda es el **tratamiento de las desigualdades en las capacidades de gestión de los sistemas educativos locales** que, de no corregirse, redundará en una mayor segmentación educacional y social. Una sociedad cada vez más desintegrada y fragmentada parece centrar sus expectativas de movilidad social en las posibilidades que le brinde la educación. Para ello deberá conciliar la contradictoria situación que significa el efecto conjunto de fuertes restricciones en sus recursos humanos, materiales y de gestión con demandas sociales cada vez más exigentes y diversificadas. Todo ello en el marco de una creciente intolerancia social ante cualquier supuesta ineficiencia estatal. La DE suele provocar un cuadro de “explosión” de los sistemas administrativos locales que se ven desbordados por el incremento de la escala de trabajo y por la incapacidad de sus recursos humanos y tecnológicos para atender las tramitaciones. Ello hace imprescindible avanzar en la capacitación de los administradores y en el diseño de modelos e instrumentos eficaces y efectivos para la organización y la gestión educativa.

Una cuarta y última cuestión para la agenda se refiere a identificar y desarrollar las **nuevas estrategias educativas** que han tomado impulso en la región bajo distintas denominaciones:

- **la autonomía de la institución escolar:** una autora (Namo de Mello, 1991) denominó “revolución copernicana” al movimiento iniciado en varios países para ubicar a la escuela en el centro de las preocupaciones educativas. Se trata de una respuesta al poder de las burocracias que, en distintas instancias del sistema educativo, “entorpecen y limitan la libertad de acción de las unidades escolares”. Si bien se discute el alcance y los límites de esta “autonomía”, no hay duda que plantea un cambio notable en la visión pedagógica y administrativa tradicional, advirtiendo que “no es un fin en sí misma sino que debe orientarse al mejoramiento de la calidad de la enseñanza” (op.cit.)

- **la redefinición de los niveles centrales de gobierno educativo:** En América Latina, como producto de la reforma del Estado, se está produciendo una redefinición de los niveles centrales de gobierno. En la revisión de casos nacionales se dejó constancia de ese proceso y de las dificultades que enfrenta, ya que va de la mano con la redefinición del Estado y de sus relaciones con el conjunto social. Se trata de una tarea inédita por su dimensión y por las resistencias y conflictos que conlleva, a la vez que la ola de “neoliberalismo” va cediendo en el mundo y con ella algunos países recuperan una nueva concepción de Estado activo y protagónico. Desde nuestra perspectiva esta cuestión está implícita en

todo proceso de DE, ya que se relaciona con la búsqueda de “un cierto equilibrio entre centralización y descentralización”.

– **la ampliación de espacios de decisión y concertación:** La búsqueda de consensos educativos (pactos, acuerdos, convenios) “conlleva la formalización de una voluntad política que sella el compromiso entre la sociedad política y la sociedad civil, de aunar esfuerzos para la satisfacción de la demanda social en educación”. (PROMEDLAC IV). La UNESCO muestra así un camino de diálogo que han seguido varios países (México, Brasil, República Dominicana, Chile) en los últimos cinco años (Boletín, 1991). Si bien se trata de una estrategia educativa que supera el marco de la DE, es evidente que también la incluye.

Por ello debe mencionarse la necesidad de encontrar espacios de negociación y de concertación para los procesos de transferencia de competencias, como se vio en algunos casos nacionales estudiados. En el ejemplo de Argentina se comprobó que aquellas provincias que encararon la transición de servicios nacionales en un marco de negociación y de concertación, no tuvieron conflictos abiertos y pudieron integrar más fácilmente los nuevos establecimientos al sistema educativo provincial (Senén González, 1993). Los acuerdos logrados por negociaciones entre dos jurisdicciones pueden tener características inéditas, como algunos concretados en Brasil (estados de Minas Gerais y Santa Catarina) entre estado y municipio para alcanzar metas y objetivos en un período limitado de tiempo o para integrar gradualmente las dos redes escolares (de Mello e Souza, 1993).

26

Queda así esbozada esta nueva agenda para avanzar en el tratamiento de la descentralización educativa, de la que se desprenden temas para el debate y tareas para la investigación, la docencia y los ámbitos de gobierno.

Bibliografía citada

BARRIOS, Sonia (1984), “Realidades y mitos de la descentralización gubernamental”, en Cuadernos del CENDES n° 4, segunda época. Caracas, septiembre-diciembre 1984.

BOLETIN DEL PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACIÓN, “La construcción de acuerdos nacionales en educación”. OREALC/UNESCO. Boletín n° 25, agosto 1991.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (1992), “Servicios educativos nacionales en las provincias. Actualización de información básica sobre aspectos administrativos, financieros y edilicios”. Buenos Aires.

- CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES (1992 A), *"Apuntes sobre reforma del estado"*. Documento nº 1. Buenos Aires.
- DE MELLO E SOUZA, Alberto (1993), *"La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en Brasil"*. IPE/UNESCO. París.
- ESTESO, R.; MORDACHI, S. (1993), *"Calidad total en las administraciones públicas provinciales"*. CFI, Buenos Aires (mimeo).
- HEVIA, Ricardo (1991), *"Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte"*. UNESCO/REDUC. Santiago de Chile.
- ISUANI, Aldo (1991), *"Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable?"*, en el Estado benefactor. Un paradigma en crisis. Ed. Miño y Dávila/CIEPP. Buenos Aires.
- KISILEVSKY, Marta (1990), *"La relación entre la nación y las provincias a partir de la transferencia de servicios nacionales a las provincias del año 1978"*. CFI, Buenos Aires (mimeo).
- MALPICA, C.; REYES, E., (1993) *"Proyecto Planificación de la educación en países de América Latina en proceso de descentralización"*. IPE/UNESCO, París.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (1994), *"Modelos de organización y gestión educativa"*. Análisis de casos. OREALC/UNESCO. Buenos Aires.
- MATUS, Carlos (1987), *"Política, planificación y gobierno"*. Ed. Altadir. Caracas.
- NÚÑEZ, Iván (1993), *"La planificación en los procesos de descentralización de la educación en los países de América Latina. El caso de Chile"*. IPE/UNESCO. París.
- REIMERS, Fernando (1990), *"Deuda externa y financiamiento de la educación: Su impacto en Latinoamérica"*. OREALC/UNESCO. Santiago de Chile.
- REYES, María E. (1993), *"La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en México"*. IPE/UNESCO. París.
- SARMIENTO, Alfredo (1993), *"La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en Colombia"*. IPE/UNESCO. París.
- SEMINARIO-TALLER (1993), *"Descentralización y planificación de la educación en países de América Latina"*. IPE/UNESCO-Universidad Federal de Río de Janeiro-OREALC.
- SENÉN GONZÁLEZ, Silvia (1991), *"Descentralización: modelos para armar"*. OEI. Iª Reunión de Consulta de Países del Cono Sur y la Península Ibérica sobre Descentralización Educativa. Buenos Aires.
- SENÉN GONZÁLEZ, Silvia (1993), *"La práctica de la planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización educativa en Argentina"*. IPE/UNESCO. París.