

La descentralización de los sistemas educativos

BEATRIZ CALVO PONTÓN*

La descentralización de la educación, concepto polémico y controvertido en la historia presente de los sistemas educativos, se enmarca dentro de los modelos de modernización de las distintas naciones. Es más que una mera estrategia administrativa, pues implica cambios en las estructuras normativas, operativas y políticas, así como en la organización de dichos sistemas. Por otra parte, supone la generación de nuevas formas de relaciones entre los diversos sujetos que en ella participan. A lo largo de la última década, la descentralización ha sido en América Latina uno de los principios rectores de las reformas nacionales que, bajo criterios modernizadores, han replanteado el funcionamiento de los sistemas educativos.

Ante las agudas crisis generales que atravesaban todos los aparatos y ámbitos de la vida de estos países —los económicos, los culturales, los sociales y los políticos— se planteaba la modernización de los Estados como la fórmula que los sacaría de las críticas situaciones que vivían. En lo económico se lograría un crecimiento con estabilidad de los precios, el incremento de la productividad, la incorporación de nuevas técnicas y nuevos conocimientos a la producción y la racionalización de los costos. Para ello, la inserción de las economías nacionales en el mercado internacional era una medida que no podía esperar.

Sin embargo, este modelo económico tendría poco sentido si no tuviera implicaciones en lo social y en lo político. Por una parte, significaba el mejoramiento del nivel y de las condiciones de vida de los sectores más afectados por la crisis. El aumento de la productividad

* Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. CE: bcalvo@juarez.ciesas.edu.mx

impulsaría el mejoramiento social a través de la creación de empleos y el aumento de la capacidad de compra de los salarios. Así, demandas prioritarias de bienestar social que afectaban el nivel de vida de las mayorías, podrían ser atendidas: seguridad pública, educación, asistencia y salud, alimentación, vivienda, servicios etcétera. Por otra parte, la modernización significaba, en el ámbito político, la ampliación de la vida democrática; y para lograr este objetivo se requeriría promover la generación de los procesos participativos de los diferentes grupos de la sociedad.

Como principal estrategia de la modernización se planteaban las políticas de descentralización que, en términos generales, significaban la transferencia del poder central o federal a las colectividades regionales (estados, provincias, departamentos, municipios, según el país que se trate); a su vez, esta descentralización del poder iba acompañada de una nueva forma de autonomía que transitaría desde lo nacional hasta lo local.

De esta manera, la descentralización ha sido una medida que pretende desburocratizar la compleja maquinaria administrativa de los gobiernos centrales, con objeto de lograr mayor eficiencia y, por tanto, mayor calidad de los servicios ofrecidos en todo el territorio nacional.

En lo propiamente educativo, la descentralización se ha planteado como una forma para fortalecer el carácter de la educación como servicio público, para elevar su calidad y para lograr la participación de los diferentes grupos de la comunidad.

Sin embargo, podemos hablar de dos maneras de entender la descentralización en este ámbito: una, basada en los principios y en la lógica neoliberales, y otra, orientada hacia la democratización de los procesos educativos. No obstante, ambas posiciones plantean cuestiones comunes —la eficiencia para mejorar la calidad, el énfasis en la autonomía escolar, la escuela como centro de atención, la participación social— sus fundamentos y connotaciones ideológicas y políticas son profundamente diferentes.

El punto de vista neoliberal promueve que el sistema educativo funcione bajo los criterios competitivos del libre mercado. Suponen

que los servicios de buena calidad y el uso eficiente de los recursos se consiguen por medio de la competencia entre las instituciones educativas por tener mayor número de “clientes”. De ahí que la autonomía de las escuelas se utiliza para definir los criterios de competitividad. Y éste es, precisamente, el mecanismo que se espera eleve automáticamente la calidad de la educación.

Además, esta posición, entre otras cosas, argumenta a favor de la municipalización del sistema educativo. Significa que el municipio es la instancia responsable de la administración y financiamiento de la educación en su jurisdicción. Así plantea el subsidio de la educación, otorgando el financiamiento directamente a los padres y madres de familia o a los alumnos. Estos actúan como “clientes” con derecho a decidir sobre los servicios que desean “comprar”, ya sea con sus propios recursos o con los públicos puestos a su disposición por las autoridades gubernamentales. Es decir, pueden contratar libremente con la escuela de su preferencia. En general, esto favorece, muchas veces de manera indirecta, la privatización de los servicios educativos.

La segunda posición, que también considera a la escuela como el centro de la actividad educativa, entiende a la descentralización como la transferencia del poder central, en tanto éste es repartido. En este sentido, aboga por una real participación social y porque las instancias educativas en el ámbito de la comunidad, de la zona escolar y de la escuela, cuenten con autonomía para responsabilizarse de lo académico y de lo administrativo, tareas que anteriormente correspondían a instancias nacionales. Al conocer mejor el estado de la educación en sus espacios, es de suponerse que la toma de decisiones resulte más pertinente. Se espera que hagan uso de su autonomía para “traducir” y ejecutar las políticas educativas nacionales que se diseñan y vienen del nivel central, que generen nuevos modelos de gestión escolar congruentes con la realidades, así como nuevas políticas educativas regionales que tengan que ver con contenidos curriculares específicos y locales, con la profesionalización de los docentes, con los procesos de evaluación etcétera. También implica hacer mejor uso del gasto educativo.

Esta forma de entender la descentralización implica comprender la vida democrática en las instituciones educativas, a través del desarrollo de

los procesos horizontales y colectivos de toma de decisiones que afectan el trabajo del centro escolar, de la instrumentación de acciones que busquen la respuesta de manera específica a necesidades pedagógicas, del fomento de la participación de los distintos grupos de la comunidad educativa. Sin embargo, vale la pena destacar que el ejercicio de la autonomía, especialmente en lo que a participación social se refiere, no debe entenderse como sustitución de aquellas funciones que por ley son responsabilidad de los gobiernos federales, especialmente en lo que respecta al financiamiento de la educación pública.

Ahora bien, a lo largo de la década de los noventa, la descentralización ha dado lugar a profundas transformaciones en las estructuras educativas. Al tratarse de una distribución de la autoridad y del poder en los sistemas educativos en los lugares y tiempos concretos, han generado nuevas formas de articulación y relación entre los sujetos y actores educativos de los distintos niveles de decisión, así como entre aquellos al interior de los espacios regionales y locales; y han dado lugar al nacimiento de nuevos actores públicos y privados. Por otra parte, se han modificado y han surgido prácticas y procesos relativos a nuevas formas de organización, funcionamiento y gestión de las escuelas.

Sin embargo, lejos de tratarse de un proceso armónico entre los diferentes sujetos y actores, directa e indirectamente involucrados, y lejos de ser sistemático, homogéneo y equitativo en todos los países y en las regiones y localidades al interior de cada uno, la descentralización ha sido un muy complejo y en ciertos casos conflictivo proceso. Ha creado tensiones entre sujetos y grupos sociales, y ha implicado ritmos y avances no solamente diferentes, sino desiguales.

Por ejemplo, sería el caso de la transferencia de los servicios educativos federales a los gobiernos estatales, departamentales y/o municipales. No todas las instancias de estos diferentes niveles han mostrado tener la capacidad para solventar los cuantiosos gastos que implica hacerse cargo de los servicios educativos. Los estados que acusan un menor desarrollo socioeconómico y que son los más pobres, tienen menos posibilidades de sostener el gasto educativo, que los con mayores capacidades económicas y de negociación para obtener apoyos adicionales con el gobierno federal. Pero aun estos últimos, se ven en la

necesidad de recurrir cada vez más, a otras fuentes de financiamiento como son los distintos grupos de la comunidad educativa, entre ellos, padres y madres de familia, empresarios, iglesias, organismos no gubernamentales, etcétera. De ahí, que esta nueva situación pueda poner en riesgo el carácter gratuito de la educación pública.

La desigualdad también se da en el ámbito pedagógico. Existe el problema de la falta de equipos técnicos y profesionales en ciertos niveles, dando lugar al avance desigual, especialmente en lo concerniente al diseño de política educativa regional, a la elaboración del correspondiente material didáctico, a la profesionalización de los docentes, a las formas de monitoreo, supervisión y evaluación de la educación, entre otros. En cuanto al ámbito sindical, se han generado procesos de reacomodo de las fuerzas político-sindicales. En este sentido, los diversos grupos gremiales han debido modificar sus formas de relación, especialmente en lo que se refiere a los procesos de negociación con las autoridades en los ámbitos federal y regional.

Sin embargo, la descentralización, no obstante los múltiples problemas, limitaciones y riesgos que ha significado, también ha ofrecido promesas y ciertas condiciones para que la educación se acerque más a las localidades, a las zonas escolares y a las escuelas. En este sentido, a las instancias educativas —desde las estatales hasta los centros escolares— se les presentan posibilidades de impulsar y promover acciones que supongan cambios promisorios en su educación.

Si bien esto no siempre sucede así, sí se han observado algunos avances importantes. Por ejemplo, en diferentes contextos regionales y locales se han practicado el diseño de políticas educativas y de planes y programas de estudio. Se han puesto en marcha nuevas formas de gestión escolar que privilegian lo pedagógico por encima de lo administrativo. Se ha fomentado el trabajo horizontal y participativo, la promoción de un nuevo liderazgo por parte de directores y supervisores, el impulso al trabajo docente colectivo y colegiado en los planteles escolares, la difusión de los proyectos escolares como estrategias para resolver problemas pedagógicos de manera concreta en zonas escolares y en escuelas. También se han abierto espacios para generar nuevas culturas de aprendizaje.

En conclusión: la descentralización y la autonomía son conceptos que generan muchas preguntas, entre ellas:

¿Qué es lo que en realidad se descentraliza o se desea descentralizar: la administración, el financiamiento, la gestión, la toma de decisiones en política educativa, el poder, la autoridad?

¿Hasta qué punto los estados, las provincias, los departamentos, los municipios, las zonas escolares y las escuelas pueden hacer, o de hecho hacen, uso de la autonomía adicional que la descentralización les otorga?, ¿qué tanto se apropian de ambos conceptos?

¿Cómo lograr que la descentralización adquiriera una justa articulación entre los diferentes niveles, desde el federal (nacional) hasta el local (escuelas)?

¿Cómo lograr “calidad” con equidad y con justicia social en todas las escuelas y aulas?

Vemos, pues, que la puesta en marcha de la descentralización de los sistemas educativos ha dado origen a nuevas situaciones que, a la vez, plantean nuevos fenómenos. Cada país, y al interior de cada uno, se dan situaciones diferentes y, por tanto, se buscan soluciones distintas.

Los tres artículos que conforman este número se refieren a cuatro experiencias relacionadas con el proceso de la descentralización: la Provincia de Buenos Aires en Argentina, la de San Pablo en Brasil, el estado de Tlaxcala, y la ciudad de León, en el estado de Guanajuato, estos dos últimos en México. Se trata de investigaciones que tienen dos cuestiones en común. En primer lugar, analizan la descentralización educativa desde una perspectiva regional y/o local; en segundo, los cuatro casos tocan directa o indirectamente la municipalización como forma o intento de descentralización del sistema educativo.

El artículo “Descentralización, regulaciones y modelos de autonomía. Una perspectiva comparada entre Buenos Aires y San Paulo (1996-2002)”, de Myrian Andrada centra su análisis en los procesos de municipalización. En los dos sistemas educativos se han instrumentado

reformas de descentralización, pero involucrando en distinto grado a sus niveles de gobierno. En el caso de San Pablo, los municipios poseen injerencia sobre las escuelas estatales, a diferencia de Buenos Aires, cuyas reformas han llegado hasta el nivel provincial. Sin embargo, no obstante predomina una retórica descentralizadora y de la autonomía, en la realidad continúan las prácticas centralizadoras desconcentradas. No se transfiere autoridad ni se efectúa una devolución de poder a las instancias locales ni a las escuelas de gestión estatales. Es muy poca la autonomía de las instituciones escolares con respecto a su capacidad legal para tomar decisiones propias en ciertos dominios de la gestión. Cabe preguntarse si es posible que un proceso de “descentralización de gestión a las escuelas produzca los efectos aludidos en los modelos teóricos de autonomía escolar sin que, concomitantemente, se operen cambios en las formas de (des)regulación y en la (des)burocratización de las instituciones educativas”.

Por su parte, Norma Ilse Veloz Ávila, en su artículo “El SNTE y la descentralización de la educación básica en Tlaxcala”, realiza un análisis del juego de poder entre: el gobierno local, las secciones sindicales del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación correspondientes al estado de Tlaxcala y las disidencias al interior de las secciones. La autora explica que este reacomodo de fuerzas es resultado de la descentralización del sistema educativo mexicano, proceso iniciado en 1992, y más concretamente del intento de municipalización. Analiza las movilizaciones magisteriales como estrategias de sobrevivencia que la burocracia sindical instrumentó, ante el temor de ver fragmentado al sindicato con la municipalización de la educación. El resultado de este fenómeno fue el debilitamiento del gobierno del estado y la reducción de las funciones del municipio al mantenimiento y conservación de los bienes muebles e inmuebles y a la regularización de los títulos de propiedad correspondientes.

El artículo de María de Ibarrola y Enrique Bernal “Descentralización: ¿quién ocupa los espacios educativos? transformaciones de la oferta escolar de una ciudad mexicana” analizan la ciudad-municipio de León, ubicada en el estado de Guanajuato, México. Explican que la política de descentralización asumió un esquema de administración calificado como el modelo de “municipio-empresa”, debido a la

participación de los empresarios, a la implantación de modelos y técnicas de la administración de empresas y a la búsqueda de la participación ciudadana en la decisión y ejecución de programas y políticas municipales. Para ello, estudiaron la estructura de oportunidades de escolaridad en la ciudad —en todos los niveles y modalidades— mediante la comparación entre el año 2000 y el inicio de la década de 1990 en materia de matrícula e instituciones escolares. Encontraron como característica de este periodo de estudio la presencia dominante de los grupos empresariales en la nueva oferta educativa de León, sobre todo en la educación media y superior, tanto pública como privada.

Finalmente, en la sección Aportes de discusión se presenta el ensayo “La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente”, de Myriam Feldfeber y Analía Ivanier. Las autoras reflexionan en torno a la transferencia de las instituciones de formación docente dependientes del Estado a los estados provinciales y cómo ésta ha afectado la cotidianeidad de la instituciones, generando tensiones entre los docentes “transferidos” y segmentando el sistema educativo.