

Descentralización y equidad

La descentralización de la educación ha sido percibida como una opción prometedora en países muy diversos. Sin embargo, la experiencia internacional muestra que para que la descentralización funcione, la única regla consiste en que no es posible adoptar un modelo carente de la base social y política adecuada para otorgarle legitimidad y aceptación.

ALEJANDRO TIANA FERRER

Director General del Centro de Altos Estudios Universitarios (OEI)

En las dos últimas décadas se ha apreciado un proceso mundial de reorganización de los sistemas educativos, una de cuyas tendencias principales ha consistido en su descentralización. La gestión de los establecimientos educativos y del personal que en ellos presta sus servicios ha pasado paulatinamente de ser competencia de los escalones centrales del sistema a la responsabilidad de los poderes regionales o locales. El cambio ha sido importante y se ha dejado también sentir con fuerza en muchos países iberoamericanos.

Aunque han sido varias las razones que han impulsado este proceso, aquí se destacan tres por su especial relevancia. En primer lugar, la preocupación por la falta de calidad de muchos sistemas educativos, o, cuando menos, por la eficiencia en su funcionamiento, han promovido la búsqueda de soluciones viables y eficaces que permitiesen dar respuesta a los nuevos desafíos en condiciones realistas. Entre ellas, la descentralización ha sido percibida como una opción prometedora en países muy diversos.

En segundo lugar, la amplia coincidencia de opiniones favorables a la descentralización ha tenido además que ver con la necesidad de dar respuesta a la amplia diversidad de situaciones, contextos, públicos y recursos a la que hoy se enfrentan las instituciones educativas. Si en otras épocas la uniformidad fue vista como un valor, hoy se la ve más bien como un obstáculo. La atención a la diversidad se concibe actualmente como un principio fundamental de organización pedagógica e institucional del aparato escolar. La necesidad de adoptar soluciones adaptadas a tal diversidad implica la demanda de un mayor grado de flexibilidad que el tradicionalmente existente.

En tercer lugar, si la descentralización es vista, desde una perspectiva organizativa, como una solución eficiente y adecuada a la diversidad creciente de situaciones y demandas, desde un enfoque político ha sido defendida como un medio de acercar la capacidad de decisión a los administrados, a los ciudadanos. Es indudable que a ello ha contribuido la expansión de las tesis neoliberales de reducción del tamaño del Estado, pero la tendencia no se puede enjuiciar solo desde ese punto de vista, pues resulta en última instancia más compleja. Así, desde una concepción políticamente favorable al control democrático de la prestación de los servicios públicos, la cercanía a los administrados no supone ningún inconveniente, sino que incluso se puede legítimamente concebir como un modo de reforzar la apropiación colectiva de los asuntos comunes.



Impulsada por éstas y otras razones, la descentralización se ha extendido en los sistemas educativos durante los últimos veinte años. Ahora bien: eso no significa que se haya llevado a cabo del mismo modo en todas partes y en diferentes contextos. En efecto, uno de los aspectos que más llama la atención de los procesos de descentralización es su notable diversidad. Cuando hablamos de descentralización hacemos normalmente referencia a procesos de naturaleza y orientación bastante distintos.

Una primera distinción que resulta necesaria es la que diferencia la descentralización propiamente dicha de la autonomía escolar. El primero de esos fenómenos consiste en la atribución de competencias desde el nivel central hacia otros niveles administrativos con los que no existe relación de dependencia jerárquica. Dicho de otro modo, la descentralización implica la transferencia de competencias normativas y no solo de gestión. En este último caso, cuando se transfieren competencias hacia niveles administrativos que tienen dependencia jerárquica respecto del nivel central, se estaría hablando más bien de desconcentración. Por su parte, la autonomía escolar consiste en la atribución de competencias a las propias instituciones educativas, pudiendo corresponder la decisión a sus órganos directivos o a los diversos órganos colegiados que en ellas existen.

El análisis comparativo de los sistemas educativos pone de manifiesto que la descentralización y la autonomía escolar son dos realidades diferentes, que pueden com-

binarse de distintos modos. Es posible, no obstante, que un sistema muy centralizado acepte un alto grado de autonomía escolar o, al contrario, la reduzca considerablemente. Y lo mismo puede decirse de los sistemas políticamente descentralizados, sean éstos federales, autonómicos o municipalizados. La experiencia internacional muestra todo tipo de combinaciones posibles.

Hay que tener en cuenta, además, que la descentralización y la autonomía pueden afectar aspectos muy diversos de la educación, como la ordenación básica de la educación (relativa a su estructura, los periodos de obligatoriedad, o los requisitos de acceso a los diversos niveles o etapas educativas), las condiciones de titulación y de expedición de títulos o diplomas, el currículo (incluyendo aspectos como las materias que se imparten, los objetivos establecidos, los contenidos prescritos o los criterios de evaluación), el control, la supervisión y la evaluación del sistema educativo, o la financiación de la educación y la formación. Es muy raro que dos sistemas diferentes coincidan exactamente en el grado de descentralización establecido y en los aspectos afectados. La norma es más bien la pluralidad de situaciones.

La explicación de esa diversidad de soluciones y de modos de organización se encuentra en el hecho de que la descentralización educativa es una cuestión eminentemente política, ligada al modelo adoptado de organización territorial del Estado, por lo que no puede desligarse

del marco constitucional. Además, hay que reconocer y aceptar que la distribución territorial del poder no está fijada de una vez y para siempre, sino que es dinámica, no estática. Y los procesos centrífugos coexisten con los centrípetos, en un juego de tensiones que no suele permanecer estable.

Por ese motivo, no existen modelos puros de procesos de descentralización, sino una amplia gama de situaciones mixtas, que además tienen carácter dinámico. En consecuencia, los modelos existentes no pueden calificarse de buenos o malos en abstracto, sino que son el resultado de situaciones y procesos concretos y pueden estar mejor o peor adaptados a las circunstancias en que operan. La única regla existente consiste en que no es posible adoptar un modelo carente de la base social y política adecuada para otorgarle legitimidad y aceptación.

IMPLICACIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN PARA LA EQUIDAD EDUCATIVA: DESAFÍOS Y RESPUESTAS

Si resulta indudable que la descentralización ofrece nuevas oportunidades para aumentar la pertinencia y mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios educativos que se prestan a los ciudadanos de nuestras sociedades, no pueden obviarse los riesgos que también encierra. Entre los más frecuentemente señalados, es preciso destacar tres.

El primero consiste en la desaparición de un marco regulatorio común, lo que puede implicar una deriva divergente o centrífuga de las distintas unidades del sistema educativo. Frente a la tradicional reclamación de uniformidad, hoy entendida como una rémora, como antes se mencionaba, el riesgo consistiría en una dispersión de normativas particulares, carente de toda armonización.

La segunda amenaza alude a la falta de cohesión territorial y la aparición de orientaciones exclusivamente particularistas, guiadas por el propio interés de los grupos constituyentes del Estado. En este caso, se puede acabar ahondando las diferencias existentes entre los diversos territorios, con merma de la cohesión social.

El tercer riesgo atañe a la aparición de nuevas desigualdades, tanto entre individuos como entre grupos, lo que puede generar diferencias graves de oportunidades.

En los tres casos se está hablando de amenazas serias para la necesaria equidad del sistema educativo. En la situación sociopolítica actual, el riesgo de falta de equidad es real y afecta tanto a la educación como a otros servicios y ámbitos sociales. La expansión de una ideología individualista y particularista, debilitadora de los lazos que implica el ejercicio de una ciudadanía activa, actúa como una rémora para el refuerzo de la equidad en la educación. Y sin embargo, nunca como ahora, en sociedades cada vez más abiertas, la equidad se ha convertido en un requisito ineludible. Por ese motivo, estos riesgos constituyen desafíos de primer orden para nuestros sistemas educativos actuales.

Antes de esbozar las posibles respuestas a tales desafíos, conviene hacer algunas precisiones adicionales acerca del planteamiento de la equidad en la educación. El

concepto de equidad ha venido a matizar el concepto tradicional de igualdad, intentando responder a la pregunta que planteó Amartya Sen (1999): "Igualdad, ¿de qué?". De hecho, es imposible lograr la igualdad en todo, de modo que lo que hay que plantearse es: ¿En qué queremos que exista igualdad? Existen varias dimensiones dentro de la igualdad: la igualdad de recursos, la igualdad de resultados y la igualdad de oportunidades. Lo que hay que analizar es cómo combinar todas ellas y decidir en cuál de ellas se debe poner el énfasis.

Existen varias dimensiones de la igualdad: la igualdad de recursos, la igualdad de resultados y la igualdad de oportunidades. Lo que hay que analizar es cómo combinar todas ellas y decidir en cuál de ellas se debe poner el énfasis.

El concepto de equidad construido de este modo es un concepto más neutral y con menor carga ideológica que el de igualdad; de ahí que se trate de un término controvertido. Así, para un igualitarista la equidad implicaría la justificación de desigualdades que se deben considerar injustificables, pues en última instancia la equidad asume la existencia de dichas desigualdades y pone el énfasis en el grado de justicia asociado a ellas. En resumen: el concepto de equidad admite la imposibilidad de la igualdad absoluta; el problema ya no es la existencia de desigualdades, sino las consecuencias justas o injustas que puedan derivarse de ellas (Rawls, 2000).

Desde este punto de vista, si la descentralización supone riesgos para el servicio público de la educación, no es tanto porque implique desigualdades cuanto por el efecto negativo que éstas puedan causar sobre la equi-

dad. Ciertamente, el acercamiento de la toma de decisiones a los ciudadanos abre la puerta a modos distintos (en última instancia, desiguales) de organizar y prestar el servicio educativo. El problema no se encuentra en la desigualdad en su sentido estricto, entendida como ausencia de uniformidad, sino en la eventual falta de equidad, esto es, en la injusticia que puede acarrear. Y es en este sentido en el que hay que dar respuesta a tal eventualidad.

Aquí se sostiene que para que la descentralización educativa cumpla sus promesas y evite los riesgos mencionados, convirtiéndose así en una verdadera oportunidad, debe cumplir al menos tres requisitos.

En primer lugar, la descentralización requiere la existencia de mecanismos de coordinación. Las unidades descentralizadas deben estar vinculadas entre sí por medio de mecanismos que aseguren la cooperación y la armonización. Las modalidades concretas pueden ser muy diversas, al estilo de los Consejos de Coordinación Territorial, donde las autoridades educativas de las unidades descentralizadas se encuentran, adoptan decisiones y ejecutan políticas armonizadas. La diferencia con el modo de funcionamiento de los sistemas uniformes estriba en la voluntariedad de la coordinación y en el reconocimiento de las competencias de cada unidad constitutiva, pero no en la ausencia de canales de formulación de políticas comunes y de coordinación.

En segundo lugar, la descentralización exige la puesta en marcha y el sostenimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación. Si el pilotaje o conducción de los sistemas educativos es siempre una necesidad, en circunstancias de descentralización lo es aun más. La evaluación no debe ser vista como un modo de imposición indirecta, ni mucho menos como una vía falsa para imponer nuevas uniformidades, pero ello no quiere decir que no se puedan organizar modelos plenamente respetuosos de la diversidad. Muchos países federales han puesto en marcha mecanismos semejantes, lo que indica que resulta posible.

En tercer lugar, deben existir mecanismos de compensación interterritorial. Si el riesgo principal de la descentralización consiste en el aumento de las desigualdades entre territorios, lo que puede implicar la aparición de situaciones de injusticia entre ellos y sus habitantes, habrá que prever vías que permitan tratar y compensar esas situaciones cuando se produzcan. Los sistemas de seguimiento y evaluación deberían proporcionar la información necesaria para afrontar esas injusticias y darles un

tratamiento adecuado. No es un mecanismo en absoluto sencillo, como pone de manifiesto la experiencia internacional en la materia, pero los sistemas más avanzados son los que más camino han recorrido en esa dirección.

La existencia de este triple mecanismo permitiría reducir los riesgos que la descentralización implica para la equidad en la educación y potenciar las oportunidades que ofrece. No se puede pensar que, por sí sola, la descentralización represente un avance decisivo para la mejora de la educación, pero tampoco puede entenderse como un retroceso. En sí misma, es un instrumento neutral, que puede producir tanto avances como retrocesos. La eventualidad de unos y otros no depende solo de la puesta en marcha del propio proceso de descentralización, sino también de las características que posee, de los medios que se movilizan para llevarla a cabo y, sobre todo, de la existencia de mecanismos del estilo de los tres mencionados.

PARA CONCLUIR

A modo de cierre, vale la pena subrayar que los procesos de descentralización se justifican en razón del modelo de organización política adoptado y del análisis que se haga de sus propósitos y sus dificultades. Por ese motivo resulta indispensable sopesar cuidadosamente cuáles deben ser sus características y, sobre todo, qué mecanismos han de ponerse en marcha para controlar su desarrollo, potenciar sus fortalezas y reducir al máximo los riesgos que implica para la equidad educativa. **■**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RAWLS, J.; 2000; *La justicia como equidad: Una reformulación*. Barcelona: Paidós (versión inglesa: 2001).

SEN, A.; 1999; *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza (versión inglesa: 1992).