

La descentralización educativa como problema de investigación: marco conceptual*

**Carmen Luz La Torre,
Iván Núñez,
Luis Eduardo Gonzalez
y Ricardo Hevia**

Miembros del PIIE, Programa Interdisciplinario
de Investigaciones en Educación, Chile.

El siguiente es el marco conceptual de una investigación sobre municipalización de la educación realizada por el PIIE de Chile. Dado que todo parece indicar que el gobierno peruano optará por la aplicación de una política supuestamente descentralista en el país, presentamos a nuestros lectores algunas definiciones conceptuales respecto al tema, que creemos útiles para enriquecer el debate que empieza a abrirse en el medio educativo nacional.



* Tomado del Libro: **La Municipalización de la Educación: Una mirada desde los administradores del sistema**, Santiago de Chile: PIIE, 1991, 172 p., maps, tabs.

1. Definiciones y postulados

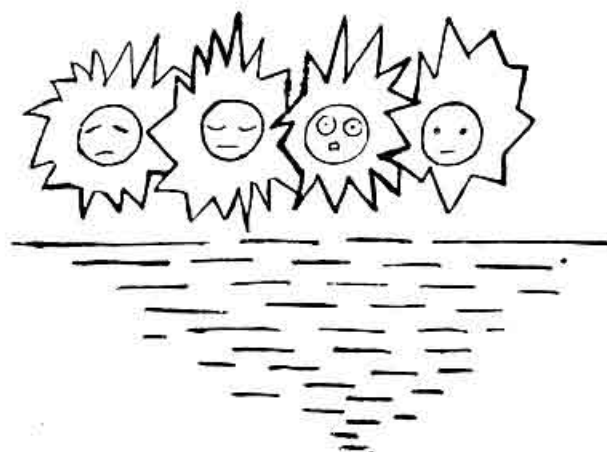
En este estudio se considera como fines últimos de una política educacional efectivamente democrática el asegurar una real equidad y el lograr un mejoramiento sustancial de la calidad de la educación. Lo que se pretende no es una educación igual para todos sino que generar igualdad de posibilidades para que las personas y los diversos grupos sociales desarrollen sus potencialidades e intereses respetando sus características socio-culturales. La equidad se considera un requisito para el logro de la igualdad de posibilidades de acceso "al conocimiento, al empleo y a la participación social y política".¹

Consecuentemente con lo anterior, una educación de calidad supone estilos y contenidos pedagógicos que aseguren el desarrollo de las potencialidades e intereses de las personas o comunidades (calidad pedagógica) y su pertinencia a los requerimientos de la sociedad en sus diversos órdenes institucionales (calidad o eficiencia social). La calidad de la educación debe medirse por su capacidad para producir la igualdad de posibilidades antes descrita.

Para lograr una educación equitativa y de calidad, es fundamental garantizar una efectiva participación de los actores sociales como los docentes, los padres de familia, los estudiantes, los administradores, en los procesos de toma de decisiones, en la ejecución de programas educativos y en los procesos de control, supervisión y evaluación de los mismos. Esto genera condiciones para formar un individuo capaz de acceder a las oportunidades que la sociedad le ofrece para su desarrollo, recrearlas e innovar con respecto al futuro de la misma sociedad.

En el programa del cual forma parte este trabajo, se entiende la participación social:

- En primer lugar, como un valor social que incluye su consideración como un derecho cívico y como una responsabilidad social.
- En segundo lugar, como un proceso objetivo, que constituye un objeto de estudio. En este último sentido, la participación tiene diversos niveles, grados y formas y se produce en diferentes espacios o ámbitos. Implica estructuras sociales y políticas externas al sistema educativo y estructuras y estrategias desarrolladas al interior de éste.
- En tercer término como un conjunto de condiciones relativas a los actores mismos. Podrá distinguirse aquí, entre condiciones objetivas (como



la inserción socioeconómica de los actores, sus niveles educacionales, la distribución geográfico-espacial, etc.) y condiciones subjetivas (conservadurismo, radicalización, actitudes individualistas o solidarias, etc.).²

Postulamos que para que esta participación sea factible y eficaz, se requiere una efectiva descentralización. El significado que se le dé al término "descentralización" puede variar³ dependiendo de la posición desde dónde se mire el proceso. En este sentido al menos podemos distinguir una postura funcionalista, otra crítica y la postura adoptada por los autores que considera la primera, suscribiendo en gran medida su análisis a la segunda.

- a. Desde una perspectiva funcionalista se entiende por descentralización el proceso de delegación o devolución de algún grado de poder de decisión del gobierno central a los gobiernos locales, organizaciones comunitarias o individuos particulares. De este modo, los grados y formas de descentralización variarán dependiendo de qué es lo que se delega (responsabilidad para planificar, generar o administrar recursos, por ejemplo) y a quién se le delega: a niveles inferiores dentro de un mismo Ministerio; a organizaciones públicas

que están fuera de la estructura regular del Ministerio en cuestión; a unidades de gobierno sub-nacional, sean regionales o locales; a organizaciones comunitarias; a empresas privadas o individuos particulares.

Dentro de este marco, Rondinelli⁴ distingue cuatro tipos de descentralización:

- la **desconcentración**, donde se delegan responsabilidades administrativas a niveles inferiores dentro de los ministerios o agencias centrales;
- la **delegación**, donde se transfieren responsabilidades a organizaciones que están fuera de la estructura burocrática y que son sólo indirectamente controladas por el gobierno central (organizaciones semiautónomas o paraestatales);
- la **devolución**, donde la transferencia se hace a unidades de gobierno sub-nacional cuyas actividades están fuera del control directo del gobierno central (gobiernos locales autónomos);
- la **privatización**, donde las responsabilidades se transfieren a organizaciones de voluntariado o empresas privadas.

Winkler⁵ utiliza las tres primeras categorías y, en lugar de la última, introduce un "modelo ecléctico" para clasificar aquellas formas de descentralización que combinan estrategias de las anteriores.

Pero, como se dijo, estas distinciones operan sobre el supuesto que la descentralización es un proceso creciente de desprendimiento de poder por parte del estado central tendiente a beneficiar, en última instancia, a los participantes de modo que el sistema educativo llegue a ser regulado por el mercado.

Descentralización efectiva significa que los niveles intermedios y locales tengan el poder de decisión y la responsabilidad correspondiente sobre las características que asume el proceso en su respectivo nivel.

Roggi señala la distinción entre los términos "descentralización" y "desconcentración". "El primero se refiere a la configuración espacial del uso y control del poder. El segundo se refiere a la estructura decisional del mismo. No necesariamente la desconcentración de funciones lleva a la descentralización y tampoco la descentralización requiere necesariamente la desconcentración de funciones".⁶

- b. Desde una perspectiva crítica se define descentralización, como "un medio para asegurar una más amplia representación de los legítimos intereses en educación".⁷ Es decir, el grado de centralización o descentralización en un país se define por el grado de poder y control social que determinados grupos o actores sociales ejercen sobre un dominio particular de la actividad pública. El binomio "centralización-descentralización" se define por el uso y el control del poder monopólico o social, en el contexto general de la nación. De este modo, las políticas de descentralización educacional han de entenderse primariamente como estrategias políticas que tienden a resolver problemas de la distribución, generación y ubicación de poder en el dominio educativo, teniendo en cuenta las relaciones de poder en el conjunto de la sociedad."⁸
- c. Desde la perspectiva de los anteriores utilizaremos las definiciones siguientes:

"Por centralización se entiende una forma de organización, gobierno y administración del sistema de educación formal, en la que las decisiones públicas y administrativas son adoptadas por un "centro" con jurisdicción sobre todo el sistema, incluida su extensión territorial.



Por desconcentración se entiende la administración del sistema en que el Estado central delega determinadas funciones a entidades regionales o locales que dependen directamente de los ministerios centrales, pero manteniendo concentrado en su poder la toma de decisiones sobre todos los aspectos antes señalados y la facultad para otorgar, modificar o retirar atribuciones a los funcionarios de estas reparticiones o, simplemente removerlos. La delegación de funciones operativas se hace a organismos que no son autónomos sino que están bajo la dependencia directa del poder central.

Por descentralización se entiende aquella situación en la que diversas entidades regionales y locales (de gobierno o corporaciones autónomas), con grados significativos de autonomía, definen las formas propias en que se debiera organizar y administrar el sistema de educación pública en sus respectivas áreas.”⁹

La descentralización supone lo siguiente:

- “1) Traspaso, desde el Estado o Gobierno Central, de funciones para que sean cumplidas por otras instancias con personalidad jurídica propia.
- 2) La transferencia –vía norma jurídica– de competencias al ente jerárquicamente inferior. Esto conlleva la correspondiente titularidad de derechos; es un proceso discontinuo, ya que, por definición, se interrumpe y agota junto con llevarse a cabo. Se trata del surgimiento de un sistema social nuevo.
- 3) Sistema de redistribución del poder, con concesiones provenientes del Estado o Gobierno Central, en beneficio de las comunidades locales. Hay una tendencia a que el poder fluya desde abajo hacia arriba.
- 4) Redistribución de la legitimidad democrática, a través de lo cual, cada instancia o ente descentralizado debe tener la misma legitimidad que el gobierno nacional, esto es, las autoridades han de ser democráticamente elegidas”.¹⁰

En este trabajo postulamos entonces que:

- Una descentralización efectiva significa que los niveles intermedios y locales tengan el poder de decisión y la responsabilidad correspondiente sobre las características que asume el proceso en su respectivo nivel. Esto implica, poder decidir



tanto sobre los objetivos operacionales como también sobre la calidad, cantidad y forma de combinar los recursos que intervienen en ese proceso.

- Una organización y gestión descentralizada del sistema educacional requiere, para lograr su propósito, el generar canales de participación efectivos.
- La participación de los actores involucrados en la tarea educativa (profesores, padres y apoderados, alumnos) contribuye al logro de objetivos como el mejoramiento de la calidad y de la equidad en la educación. La participación activa y responsable de los actores sociales en las tareas o funciones del proceso educativo (planificación, toma de decisiones, ejecución y evaluación) permite una mayor diversificación en el tipo y contenido de la atención educativa al acercar la toma de decisiones a los sujetos y actores de la educación. A su vez, la diversificación es un factor básico para el mejoramiento de la calidad (tanto pedagógica como social) de la educación y de un rendimiento escolar que logre mayores niveles de equidad, que permita responder a la diversidad geográfica, socio-económica y cultural. Enemigos de la diversidad son los argumentos que insisten en la necesidad de un currículo general y uniforme como herramienta básica de la integración socio-cultural del país. Por otro lado, la diversificación curricular supone también un marco administrativo descentralizado que le permita operar.

Este conjunto de condiciones permitirán un efectivo desarrollo local. "Desarrollo Local" es un conjunto de iniciativas de acción y de reflexión que buscan aumentar la participación de las organizaciones y de las comunidades en decisiones relacionadas con el uso y asignación de los recursos para el mejoramiento de la calidad de vida en sus dimensiones económicas, sociales y culturales. Participación en el diagnóstico de sus necesidades y en la planificación, implementación y evaluación de acciones en desarrollo".¹¹

Derivado de lo anterior, cabría preguntarse:

- si el poder de las actuales unidades intermedias y locales y de sus actores es suficiente para administrar descentralizadamente la educación, y en caso de ser así, si lo están ejerciendo y en qué condiciones;
- en qué medida y circunstancias se ha implementado un sistema educativo local con un cierto equilibrio de poder entre los diversos grupos o actores relacionados con la educación, y,
- si esta participación está permitiendo una mayor diversificación y mejoramientos en la eficiencia interna de los sistemas escolares locales. Al respecto, podemos preguntarnos si esa capacidad está o no en relación con la condición urbana o rural predominante, la distancia a los centros mayores de decisión, características personales del administrador, las restricciones políticas, de recursos, culturales, de infraestructura, la historia o trayectoria de los sectores involucrados; etc.

2. Ambitos o dominios de acción

De la literatura analizada se distinguen tres principales ámbitos o dominios de acción a los que se refieren las políticas de descentralización educacional:

- la gestión económica-financiera;
- la gestión propiamente administrativa;
- la gestión pedagógica-curricular

En el primero de estos ámbitos, es decir, el **económico-financiero**, la discusión se centra en tres problemas:

- a. ¿Cómo se generan los recursos para un sistema de educación descentralizada? ¿Existe una transferencia de responsabilidad para financiar la educación de parte del Estado hacia los gobiernos o comunidades locales? ¿Existe una tendencia hacia el co-financiamiento (Estado y particulares) o hacia la privatización educacional? ¿Cómo se da o manifiesta esta tendencia?
- b. ¿Cómo se hace la distribución de recursos en un sistema de educación descentralizado? ¿Qué participación tienen las autoridades regionales, locales y los particulares en la distribución de los recursos otorgados centralmente? ¿Genera el Estado central mecanismos redistributivos para favorecer a aquellas comunidades de menores recursos? ¿Cómo se paga el salario a los docentes: central o localmente? ¿Cómo se maneja la asistencialidad estudiantil, los textos escolares, las construcciones?
- c. ¿Cómo es el control o fiscalización de los recursos? ¿Tiene la comunidad local o entidades que la representan algún control sobre el uso de los recursos?

En el segundo dominio de acción, es decir, en la gestión **administrativa**, la discusión se centra en torno a los problemas que genera la participación de la comunidad y de los docentes en la gestión del sistema.

- a. ¿Cuáles son los mecanismos de participación de la comunidad local, de la comunidad escolar y de los docentes en la gestión administrativa local? ¿Cuáles son las modalidades de participación que se favorecen?
- b. ¿En quién recae la responsabilidad de nombrar al personal administrativo, supervisores, directivos y docentes?

En relación al tercer ámbito, es decir, la gestión



educativo-pedagógica, la discusión se centra en:

- a. ¿Cómo se genera el currículum? ¿En qué proporción éste es generado central y localmente? Los textos escolares, ¿tienen alcance nacional o pueden ser recreados parcialmente en las comunidades locales?
- b. ¿Los exámenes, o algún tipo de ellos, son producidos nacional o localmente? ¿Los mecanismos de supervisión tienen alcance nacional, regional o local? ¿Se supervisa también la educación particular y en qué aspectos?
- c. La formación y el perfeccionamiento docente, ¿tiene carácter nacional, regional o local?

De hecho, los tres ámbitos señalados anteriormente (el de la gestión económico-financiera, administrativa y pedagógico-curricular) se imbrican y potencian mutuamente. Dependiendo de cómo ellos se articulen y desarrollen en la práctica, más que en la esfera de la retórica, será posible identificar las lógicas dominantes que inspiran estos procesos: si economicista, geopolítica, de eficiencia administrativa, de control político, o democrático-participativa. Un gobierno puede pretender descentralizar en un dominio particular, desconcentrar en otro y centralizar en un tercer ámbito. Ello dependerá de la racionalidad política global que el gobierno intente aplicar y de los espacios que tenga para aplicarla.

Finalmente cabe aclarar el sentido de algunos términos que se utilizarán posteriormente: **"Eficiencia"** es el criterio administrativo que revela la capacidad real de producir lo máximo con el mínimo de recursos, energía y tiempo (criterio económico); la **"eficacia"** (effectiveness) –criterio interno– es la capacidad para alcanzar resultados deseados. En el caso del sistema educativo, la eficacia de la administración se relaciona con el alcance de los objetivos intrínsecamente educativos... propiamente pedagógicos... La **"efectividad"** (responsiveness) –criterio político–... es la capacidad de respuesta a las exigencias de la comunidad externa expresada políticamente... capacidad de producir la solución o respuesta deseada por los participantes de la comunidad. La **"relevancia"** –criterio cultural– es aquello que realmente importa, que es pertinente, que tiene valor... para las personas y grupos que participan del sistema educativo y de la comunidad como un todo, procurando desarrollar una forma cualitativa de vida humana asociada.

...Cuanto mayor la participación de los miembros

del sistema educativo y de la comunidad... tanto mayores son las posibilidades de concebir un sistema educativo y un proceso administrativo que sea significativo, pertinente, en fin, relevante.¹²



Notas:

1. Es indudable que para lograr equidad en los resultados de la educación se requerirían conjuntamente transformaciones sociales profundas a fin de que personas con el mismo nivel educativo puedan optar y acceder a puestos de trabajo e ingresos equivalentes. Educación se limita, en este caso, a contribuir al cambio.
2. Basado en "Investigación y Política: Participación Social para el mejoramiento de la Calidad y la Equidad en Educación", Síntesis, mimeo, PIIE, 1988, pp. 3-4.
3. A continuación se entregan algunas reflexiones contenidas en el estado del arte de Ricardo Hevia "La Política de Descentralización...", op. cit.
4. Rondinelli, Denis; Nellis, J.; Cheema, S. "Descentralización in Developing countries. A Review of Recent Experience". Washington, D.C.: World Bank, Staff Working paper. Nº 581, 1984.
5. Winkler, Donald R. Descentralización in Education: An Economic Perspective. Washington, D.C., November 1988.
6. Roggi, L. "Regionalización de la Educación vs. Centralismo y Burocracia. Un debate actual en América Latina", en Acción y Reflexión Educativa, Nº 5, Junio 1980, ICASE, Panamá citado en Hevia, R. "La Política...", op. cit. p. 18.
7. Lauglo, McLean; 1985; citado por Weiler, H.N. "Education and Power. The Politics of Educational Decentralization in Comparative Perspective", SIDEAC, Stanford University, 1989.
8. Algunos extractos de Hevia, R. "La Política de Descentralización...", op. cit., entre pp. 15 y 18.
9. De Hevia, R. "La Política de Descentralización...". op. cit., pp. 19 y 20.
10. Moreno, E. "La Descentralización...", op. cit., p. 1.
11. Ver "Taller de Desarrollo Local", 1988.
12. Sander, Beno. "La Administración de la Educación en América Latina: El concepto de la relevancia cultural". En: La Educación, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo Nº 96, Secretaría General, O.E.A.