

JULIO 1999 - Año 1 / N°3

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: preal@reuna.cl

Tel: (562)3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.cl

Descentralización educacional: Aprendizaje de tres décadas de experiencia

Desde los años '70, un considerable número de países han realizado esfuerzos por la descentralización educacional.

Buscando mejorar los servicios administrativos, aumentar la calidad de la educación, compartir el poder con la ciudadanía local y acelerar el ritmo de desarrollo nacional, este verdadero movimiento mundial se basa en una premisa básica: las decisiones educacionales tomadas a nivel local son más rápidas, informadas, flexibles y sensibles a las necesidades específicas que las tomadas en la capital. La experiencia demuestra que una estrategia de descentralización eficaz requiere de un equilibrado acuerdo de poder compartido entre el centro, que establece las políticas, y la periferia, que las aplica.

En este número se resumen las principales ideas expuestas en el documento "La descentralización educacional: problemas y desafíos" (PREAL, noviembre 1997), de Mark Hanson, Profesor de Educación y Administración de la Universidad de California, Riverside, quien ha estudiado las reformas de descentralización educacional de Estados Unidos, Egipto, España y diversos países de América Latina y Asia.

Cuando se habla de descentralización educacional, una primera advertencia es que no existen estrategias organizacionales y administrativas genéricas; generalmente las estrategias específicas se adaptan a los objetivos específicos. Y en cuanto a los objetivos, éstos varían caso a caso. No obstante, es posible distinguir al menos ocho objetivos de estas reformas que, a menudo, se encuentran interrelacionados:

- **Aceleración del desarrollo económico**, como en la experiencia venezolana, que buscaba crear nueve polos de crecimiento socioeconómico distribuidos geográficamente, como motores de desarrollo regional.
- **Mayor eficiencia administrativa**, objetivo explícito de prácticamente

todas las reformas descentralizadas, para favorecer una toma de decisiones más rápida, menos burocrática y con mayor compromiso.

- **Redistribución de la responsabilidad financiera de la educación**, que persigue una participación mayor de las regiones o municipios en este aspecto, para aliviar así al gobierno central.
- **Mayor democratización a través de la distribución del poder**, existiendo dos grandes variaciones de este objetivo: el gobierno nacional traspasa la autoridad a algunas regiones seleccionadas con el fin de disuadirlas de iniciar actos de rebelión (por ejemplo, en el gobierno post Franco en España en relación a las regiones rebeldes de Cataluña, Galicia y Territorio Vasco); o descentralización como medio para reforzar la legitimidad del Estado, como es al caso de Colombia.
- **Mayor control local a través de la desregulación**, conforme a la noción de que una mayor flexibilidad a nivel de las escuelas permitirá una toma de decisiones más rápida, más informada y más sensible a las necesidades locales que la toma de decisiones a nivel central.
- **Educación basada en el mercado**, según lo cual, a través del uso de subsidios por alumno financia-

dos por el gobierno —tales como bonos—, los padres pueden matricular a sus hijos en escuelas públicas o privadas de su elección, como el sistema de subvenciones implementado en Chile. Funciona bajo el supuesto de que si las escuelas deben competir por los alumnos, tratarán de ofrecer una educación de mejor calidad.

• **Neutralización de centros de poder en competencia**, lo cual suele ser un objetivo oculto, pues bajo la apariencia de descentralización se transfiere el poder desde ciertos grupos de influencia (por ej. asociaciones gremiales, gobernadores de los estados) a otros grupos que brindan mayor apoyo a las políticas ministeriales, tales como centros de padres o gobiernos municipales. Es lo que se hizo en Chile y México.

• **Mejoramiento de la calidad de educación**, bajo la expectativa de que si la toma de decisiones se encuentra más cercana al nivel de la escuela, el currículum estará más adaptado al ambiente local, generará un mayor sentido de pertenencia y estimulará a todos los actores de la comunidad educativa.

Al evaluar las reformas de descentralización, aparte de tener en cuenta los objetivos perseguidos en cada país, es importante considerar que existen distintas formas de descentralización, ya que no todas transfieren la autoridad en la misma medida. Así, mientras en algunos casos se traspasan sólo las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, en otros se llega hasta la privatización del sistema educacional.

Obstáculos y desafíos de la descentralización

Considerando la experiencia acumulada con casi tres décadas de intentos de descentralización, se pueden identificar diversos problemas, así como también desafíos en distintos ámbitos, como los que se mencionan a continuación.

Una primera pregunta que surge es: **¿puede ser realmente descentralizado un sistema educacional?** Al respecto, cabe señalar que una estrategia de descentralización eficaz requiere de un equilibrado acuerdo de poder compartido entre el centro, que establece las políticas, y la periferia, que las aplica. Este acuerdo de poder compartido diseñado por los planificadores de la reforma debe evitar el problema clásico que se enfrenta a menudo en América Latina, en donde la responsabilidad se encuentra descentralizada, pero falta la necesaria autoridad, capacitación o financiamiento para llevar a cabo las tareas. Por consiguiente, debe efectuarse tempranamente un análisis organizacional y administrativo para determinar en qué nivel del sistema educacional pueden y deben asignarse las responsabilidades específicas y la autoridad, y en qué niveles no. Sorprendentemente, la mayoría de las reformas de descentralización se inician con poco estudio y planificación en este aspecto.

Una segunda pregunta que se presenta es **quién controla el proceso de descentralización: ¿los gobiernos centrales, que deben decidir lo que desean transferir, o los gobernadores y alcaldes que deben determinar lo que están dispuestos a recibir?** Esto fue un problema central tanto en Colombia como en Venezuela, donde las autoridades locales se negaron a aceptar la responsabilidad por las escuelas nacionales ubicadas en sus territorios, a menos que éstas presentaran condiciones muy favorables para hacerlo. En este aspecto se han requerido en Venezuela extensas negociaciones para avanzar con la descentralización.

Otro aspecto tiene que ver con **cómo enfrentan los gobiernos a las asociaciones gremiales de profesores en el proceso de descentralización.** La oposición de estas asociaciones ha constituido otro de los principales problemas enfrentados por las reformas

educacionales en América Latina, debido al temor de que la descentralización quiebre la negociación colectiva nacional, reduzca el poder de los gremios y afecte las condiciones laborales y sueldos. Este temor es confirmado por las experiencias de Argentina, México y Chile. Por esto, para que las reformas tengan éxito, los profesores —y no sólo el gobierno— deben obtener también una ganancia de la descentralización.

No menos importante ha sido el tema de las **estrategias de descentralización financiera.** En Argentina, por ejemplo, la transferencia de 6.700 escuelas primarias a las provincias en 1978, traspasándoles toda la responsabilidad financiera, provocó un verdadero caos por toda una década. El cofinanciamiento, los métodos de subvenciones por bloques y la privatización educacional, entre otros, han surgido como mecanismos para enfrentar este tema (Ver recuadro). Lo que sí se ha aprendido de la experiencia, es que la iniciativa local se ve significativamente reducida cuando el financiamiento total de la educación depende del presupuesto central. Por otra parte, cuando los gobiernos regionales y locales invierten sus propios recursos, tienden a prestar mayor atención a la manera en que se gasta el dinero.

Otro problema que puede ser importante en los sistemas descentralizados es el de las **disparidades entre regiones ricas y pobres**, lo que frecuentemente genera grandes diferencias en los sueldos de los profesores, gastos por alumno, materiales pedagógicos y mantenimiento de la infraestructura. Frente a esto, algunos países han establecido requisitos mínimos que rigen el tiempo, el contenido académico y los procesos administrativos; o metas y estándares nacionales; o un aporte estatal diferenciado según las condiciones y recursos de cada región.

Finalmente, está también **la gran interrogante de si la descentraliza-**

ción contribuye efectivamente a mejorar la calidad de la educación, que es generalmente uno de los principales objetivos que ésta persigue. Numerosos estudios han concluido que mientras los padres, alumnos y educadores parecen estar más satisfechos bajo un sistema descentralizado, aún no queda claro si la descentralización constituye un aporte real a los mejores logros, o en qué circunstancias sí lo hace. Es decir, no se puede establecer una relación directa de causa-efecto, dado que hay un gran número de variables que inciden en el mayor o menor logro educacional. Y es que, como lo señalara en una oportunidad un experto, la transferencia de poder representa una oportunidad, pero no un garantía de mejoramiento de la calidad de la toma de decisiones y de las acciones en las escuelas.

La descentralización en el tiempo

El breve periodo de tiempo que permanecen en el cargo muchos líderes educacionales plantea otro de los problemas críticos para cualquier reforma educacional importante. En Argentina, Bolivia y Colombia, el tiempo promedio de permanencia en el cargo de los Ministros de Educación en las últimas décadas ha sido menos de 18 meses, lo cual afecta la continuidad de los esfuerzos descentralizadores.

En algunos países, los políticos y legisladores se han visto atraídos por el modelo de descentralización aplicado a todas las regiones a la vez, debido a la posibilidad de un cambio rápido y radical. Sin embargo, la complejidad de estos cambios hace extraordi-

nariamente difícil implementar esta estrategia de manera exitosa, como lo muestran las experiencias de Argentina y Colombia. En contraste, algunos países aplican un método *progresivo*. En España, por ejemplo, se adoptaron trayectorias rápidas, medianas y lentas, según la región.

Cualquiera sea el caso, se debe tener en cuenta que la descentralización no se crea aprobando una ley; por el contrario, debe ser *construida* superando una serie de desafíos tanto en el centro como en la periferia. Por esto, las naciones deben pensar en términos de años, más que de meses, para ver los resultados. En la experiencia de México y Chile, por ejemplo, los primeros logros relevantes se vislumbraron aproximadamente cinco años después de iniciado el proceso de descentralización.

Continúa en página 4

Estrategias de descentralización financiera



TRANSFERENCIA DE LA RESPONSABILIDAD A LAS PROVINCIAS.

Fue la estrategia empleada por el gobierno militar de Argentina en 1978 con las escuelas primarias. La carga financiera que esto implica puede originar conflictos no menores, especialmente en las provincias pobres. Para la transferencia de las escuelas secundarias nacionales argentinas a las provincias, a comienzos de los años '90, la fórmula escogida fue la del CO-FINANCIAMIENTO.

CRECIMIENTO LIGADO AL SISTEMA EDUCACIONAL.

Siguiendo este enfoque, a comienzos de los '90 en Colombia se introdujo una estrategia mediante la cual el gobierno central continuaría transfiriendo una suma fija a las regiones y municipios, pero éstos tendrían que financiar el crecimiento referido, por ejemplo, a la contratación de un mayor número de profesores, nuevas construcciones o la compra de mayor cantidad de material pedagógico.

SUBVENCIONES POR BLOQUES.

Este método, utilizado en España en la administración pública a nivel regional (comunidad autónoma), disponía que cada comunidad podía seleccionar y orientarse a sus propias prioridades —por ejemplo salud, educación, trans-

porte—, utilizando fondos o subvenciones generados a nivel regional y nacional, así como también préstamos. El problema es que en algunas comunidades el sistema educacional no recibía una alta prioridad. Además, en algunos casos se produjeron situaciones preocupantes de endeudamiento.

PRIVATIZACION EDUCACIONAL.

La privatización puede operar en dos direcciones:

1. El uso de fondos del sector privado para apoyar escuelas públicas. Por ejemplo, los padres pagan matrículas para la admisión de sus hijos en escuelas públicas o para ciertas actividades extraprogramáticas; los inversionistas en bienes raíces pagan una cuota especial por cada casa construida, la que es destinada a la construcción de nuevas escuelas; la comunidad paga los sueldos de los profesores, etc...
2. El uso de fondos públicos para apoyar escuelas privadas. Es el caso de empresas privadas que prestan servicios a las escuelas públicas (mantenimiento, aseo) o administran las mismas. Otra opción consiste en entregar a los padres bonos del gobierno para matricular a sus hijos en escuelas privadas o públicas.

Fuerzas y factores determinantes del éxito

Aparte de los obstáculos y alcances mencionados, es importante señalar tres fuerzas críticas que determinan el destino de las iniciativas de descentralización:

1. Cuán compartida es la visión que tienen los partidos políticos de la importancia de la reforma, lo que determina en cierta medida que la tarea de descentralización trascienda más allá del gobierno de turno;

2. En qué medida las instituciones claves del sector público a nivel nacional, regional y local poseen una visión compartida de la reforma, de manera que trabajen por objetivos comunes y no por los de cada uno; y

3. Si los padres y los miembros de la comunidad local apoyan la descentralización lo suficiente como para comprometer el tiempo, la energía y los recursos adicionales requeridos para que tenga éxito.

Tomando en cuenta las lecciones de las reformas educacionales, una descentralización exitosa requiere de al menos cuatro factores: una mayor fle-

xibilidad a través de la **desregulación**, para que las escuelas operen con eficiencia; **semi-autonomía** (en el entendido de que raramente se dan escuelas verdaderamente autónomas), lo cual sólo es posible si existe un plan local que guíe las acciones, actores y procesos educacionales; **gobierno y liderazgo** de las escuelas locales, sea éste ejercido por el Director o por el Consejo Escolar; y **responsabilidad por los resultados**, la cual debe ser asumida a nivel local al mismo tiempo que se le transfiere la autoridad en el proceso educativo. ©

Lecciones de política de la descentralización

1. El traspaso de la autoridad tiene mayor probabilidad de éxito a largo plazo que la delegación de autoridad, debido a que da continuidad al proceso de cambio.

2. Cuanto más involucre una iniciativa de descentralización la transferencia de oportunidades positivas a las regiones o municipalidades —en lugar de problemas y gastos—, mayores serán las probabilidades de éxito.

3. Para una organización y administración eficaz y eficiente, un sistema educacional debe incluir simultáneamente tanto decisiones centralizadas como descentralizadas, dependiendo del tipo de decisiones y acciones involucradas.

4. El éxito o fracaso de las grandes reformas educacionales depende más bien de consideraciones políticas que técnicas.

5. Los acuerdos de poder compartido a nivel nacional/regional/municipal son más eficaces cuando las condiciones de la transferencia se negocian, en lugar de ser impuestas.

6. El gobierno y las asociaciones de profesores pueden ser aliados en el proceso de descentralización si ambos obtienen beneficios de la reforma.

7. La iniciativa local se ve significativamente reducida cuando el financiamiento total de la educación depende del presupuesto del gobierno central.

8. Una iniciativa de descentralización exitosa requiere líderes fuertes y capacitados que tengan suficiente estabilidad laboral como para llevar a cabo un plan bien diseñado.

9. La autoridad debiera ser transferida a las regiones, municipalidades o escuelas particulares sólo después de que éstas cumplan pruebas de capacidad específicas, tales como habilidad financiera, capacitación o participación de la comunidad, en lugar de descentralizar todas las áreas en forma simultánea, independientemente de su capacidad.

10. Luego de una descentralización, el ministerio de educación central debe poseer las herramientas que permitan impedir el desarrollo de diferencias regionales significativas en la oportunidad educacional y en la calidad de los programas académicos.

11. Aquellas personas que han tenido amplia experiencia administrativa en un sistema educacional centralizado no son los mejores candidatos para administrar un sistema descentralizado.

12. Luego de una iniciativa de descentralización, la calidad de la educación puede en efecto aumentar (o disminuir) según lo indicado por los puntajes de las pruebas. Sin embargo, debido al sinnúmero de variables socioeconómicas y organizacionales involucradas, puede no ser posible atribuir los cambios directamente al programa de descentralización.