



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe  
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

**N° 9**

## **La Descentralización Educativa: Problemas y Desafíos**

**Mark Hanson\***

NOVIEMBRE 1997.-

(\*) E. Mark Hanson es Profesor de Educación y Administración en la Universidad de California, Riverside.

La traducción al español fue realizada por Maritza Blajtrach Roldán.

Los documentos de esta serie se encuentran disponibles en formato electrónico en INTERNET: [Http://www.preal.cl](http://www.preal.cl)



# INDICE

<b>1ª Parte: PROBLEMAS NACIONALES Y REGIONALES</b>	<b>5</b>
¿Qué es la descentralización?	5
¿Cuáles son los objetivos y estrategias de la descentralización educacional?	5
¿Puede ser realmente descentralizado un sistema educacional?	7
¿Existe una visión compartida entre los centros de poder?	8
¿Quién controla el proceso de descentralización?	8
¿Como deben enfrentar los gobiernos a las asociaciones gremiales de profesores?	9
¿Cuáles son las estrategias de la descentralización financiera?	10
¿De qué manera influye el tiempo en el cargo en un esfuerzo de descentralización?	11
¿Es la descentralización. progresiva o la descentralización “de una sola vez” la mejor estrategia?	11
¿Cómo enfrentan la diferenciación regional en un proceso de descentralización quienes diseñan las políticas?	12
¿Cuánto tiempo toma descentralizar un sistema educacional?	14
¿Contribuye la descentralización a aumentar el aprendizaje?	14
<b>2ª Parte: LAS ESCUELAS DESCENTRALIZADAS</b>	<b>15</b>
¿Cuáles son las premisas básicas de las escuelas descentralizadas?	15
¿Qué enfoques innovadores con respecto a la descentralización de las escuelas locales están siendo aplicados en Estados Unidos?	16
¿Qué formas de descentralización innovadoras existen al interior de las escuelas?	18
<b>PENSAMIENTOS FINALES</b>	<b>19</b>
<b>NOTAS</b>	<b>19</b>
<b>Anexo A:</b> Las cosas que funcionan: lecciones de la experiencia internacional en la descentralización educacional	<b>21</b>
<b>Anexo B:</b> Lecturas adicionales	<b>22</b>



## LA DESCENTRALIZACION EDUCACIONAL: PROBLEMAS Y DESAFIOS\*

Con el término de los gobiernos militares autocráticos en América Latina durante los años setenta y ochenta, las democracias emergentes fueron interesándose cada vez más en la descentralización educacional como una forma de mejorar los servicios administrativos, aumentar la calidad de la educación, compartir el poder con la ciudadanía local y acelerar el ritmo del desarrollo nacional. Dicho cambio coincidió con un movimiento mundial, que abarcó los sistemas de gobierno federales (como el de Argentina, India, Nigeria y Estados Unidos) como asimismo los sistemas unitarios (como el de Colombia, Paquistán y Papua Nueva Guinea), tanto en los países grandes (como Australia, Canadá y España) como en los pequeños (tales como El Salvador, Malta, Nicaragua y Zaire).

La comprensión de las diferentes variables y procesos que configuran estas reformas no es nada fácil. Utilizando preguntas claves como una manera de organizar la presentación del tema, en este documento se identifican y explican los problemas, objetivos, procesos y estrategias fundamentales en las iniciativas de descentralización educacional en América Latina. Además, se analizan las posibilidades y obstáculos asociados a los procesos de descentralización, particularmente en su relación con los problemas políticos, financieros, institucionales y de calidad de la educación. El documento concluye con una serie de consideraciones en el área de las políticas, que pueden ayudar a orientar tanto el pensamiento como la labor de planificación de los líderes que participan en la descentralización de un sistema educacional público. En la evaluación del material presentado en este documento, es importante considerar que, debido a las grandes diferencias que exhiben los países de América Latina en su estructura política, económica y social, la experiencia histórica (buena o mala) de una estrategia introducida en un país no sirve necesariamente para predecir lo que podría ocurrir en otro.

---

\* E. Mark Hanson, ha estudiado las reformas de descentralización educacional de Estados Unidos, Egipto, España y diversos países de América Latina y Asia. Ha sido consultor en el tema para el Banco Mundial, la UNESCO, el PNUD, la USAID y el Harvard Institute for International Development. Cualquier error de hecho o de juicio es de exclusiva responsabilidad del autor.

### 1ª Parte: PROBLEMAS NACIONALES Y REGIONALES

#### **P. ¿Qué es la descentralización?**

**R.** Existen tres principales formas de descentralización:

La *desconcentración* generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una organización.

La *delegación* transfiere la autoridad por la toma de las decisiones desde las unidades jerárquicas superiores a las inferiores. Sin embargo, esta autoridad puede ser retirada a discreción de la unidad que delega.

El *traspaso* transfiere la autoridad a una unidad que puede actuar en forma independiente o a una unidad que puede actuar sin pedir permiso previo.

La *privatización* es una forma de traspaso en la cual la responsabilidad y los recursos se transfieren desde instituciones del sector público a instituciones del sector privado.

La comprensión de las diferencias entre los distintos tipos de descentralización es esencial, debido a que éstas determinan la cantidad, tipo y permanencia de la autoridad que se transferirá.

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

#### **P. ¿Cuáles son los objetivos y estrategias de la descentralización educacional?**

**R.** No existen estrategias organizacionales y administrativas genéricas en el área de la descentralización educacional. Generalmente, las estrategias específicas se adaptan a los objetivos específicos. Por consiguiente, una descentralización exitosa requiere un conocimiento de los objetivos, tanto explícitos

como implícitos, que guían la reforma. Existen por lo menos ocho objetivos de una reforma y éstos se encuentran a menudo interrelacionados:

1. *Aceleración del desarrollo económico.* Este objetivo, que a menudo constituye una consecuencia deseada de la descentralización, fue el foco de la iniciativa de descentralización regional de Venezuela de los años setenta, debido a que una parte demasiado significativa del poder, la riqueza, el talento ejecutivo y la población de dicha nación se encontraba concentrada en la ciudad capital. El slogan era: «Caracas es Venezuela y Venezuela es Caracas». El objetivo de la descentralización fue crear nueve polos de crecimiento socioeconómico, distribuidos geográficamente, como motores del desarrollo regional. El gobierno estableció oficinas integradas de todos los ministerios gubernamentales (incluida una Oficina de Educación) en cada una de las nueve regiones y en ellas delegó la autoridad de planificar, ejecutar y administrar los proyectos de desarrollo integrado financiados por el gobierno central.<sup>1</sup>

2. *Mayor eficiencia administrativa* (tal como una toma de decisiones más rápida, menos burocracia o un mayor compromiso). Este es un objetivo explícito de prácticamente todas las iniciativas de descentralización.

3. *Redistribución de la responsabilidad financiera.* Ya sea que se encuentre explícito o implícito, éste es uno de los principales objetivos considerados en los últimos años (por ejemplo, en Argentina, Chile, Colombia, México, Nicaragua y Estados Unidos). Algunas veces, nuevas leyes nacionales entregan la responsabilidad financiera por la educación a los gobiernos regionales o municipales, dándoles poco o ningún derecho a decir si están dispuestos a aceptarla. En otras ocasiones, las regiones y el centro negocian acuerdos de co-financiamiento aceptables para ambos. En Polonia, un proceso de descentralización a nivel nacional avanzó sin dificultades a mediados de los años noventa principalmente por dos razones. En primer lugar, las municipalidades tenían mayor solvencia financiera que el gobierno central y podían absorber los costos económicos adicionales. En segundo lugar, las municipalidades sintieron que podían administrar las escuelas ubicadas en sus áreas de manera mucho más eficaz que el gobierno central, que se encontraba distante.<sup>2</sup>

En otros casos, las organizaciones multinacionales prestadoras/donantes exigen a los países (tales como Argentina entre 1989 y 1991) una reducción del nivel de gastos del gobierno central antes de otorgar un préstamo o donación.<sup>3</sup> Según este arreglo, los gastos educacionales frecuentemente se transfieren a los niveles regionales y locales.

4. *Mayor democratización a través de la distribución del poder.* Existen dos grandes variaciones de este objetivo. En la primera, el gobierno nacional traspasa la autoridad a algunas regiones seleccionadas (o a todas las regiones) con el fin de disuadir las de iniciar actos de rebelión. Por ejemplo, en España, con posterioridad a la muerte del general Franco, el nuevo gobierno tomó rápidamente las medidas necesarias para permitir un gobierno semi-autónomo (lo que incluyó una considerable discreción en materia de educación) a las regiones rebeldes de Cataluña, Galicia y el Territorio Vasco.<sup>4</sup>

La segunda gran variación utiliza la descentralización como un medio de reforzar la legitimidad del estado.<sup>5</sup> Por ejemplo, en Colombia, ante el caos socioeconómico y político (derivado de factores tales como los carteles de la droga, las guerrillas terroristas y la corrupción política), el poder se está transfiriendo a las regiones/municipalidades en un intento de salvar a la nación a través de una mayor participación de la ciudadanía en la educación y otros asuntos públicos.<sup>6</sup> En Nicaragua y El Salvador, se están construyendo bases democráticas más fuertes a través de la extensión de los controles institucionales, particularmente en el área de la educación, al nivel local (las municipalidades y los padres).

5. *Mayor control local a través de la desregulación.* Este objetivo tiene como fundamento la noción de que una mayor flexibilidad a nivel de las escuelas permitirá una toma de decisiones más rápida, más informada, más flexible y más sensible a las necesidades locales que la toma de decisiones en la capital. En España y Nicaragua, y en muchos distritos educacionales de Estados Unidos, la gestión basada en las escuelas ha pasado a ser una piedra angular de los movimientos de descentralización. Se han creado consejos escolares locales formados por padres elegidos, profesores, miembros del personal y, algunas veces, estudiantes y se les ha otorgado la autoridad de contratar y despedir al director de la escuela, aprobar

los gastos escolares, dirigir el programa de disciplina y evaluar el avance del programa académico de la escuela.<sup>7</sup>

6. *Educación basada en el mercado.* A través del uso de subsidios por alumno financiados por el gobierno, tales como vales, los padres pueden matricular a sus hijos en escuelas públicas o privadas de su elección. Esta estrategia de permitir que los padres escojan las escuelas está ganando apoyo en muchos países. Su fundamento es que si se exige que las escuelas compitan por los alumnos con el fin de sobrevivir y prosperar financieramente, la calidad de la educación mejorará. El programa de vales más amplio del Hemisferio Occidental se ha aplicado en Chile. A comienzos de los años ochenta, las escuelas públicas (incluidos los edificios, los profesores y el personal administrativo) fueron transferidos al control de las municipalidades o empresas privadas.<sup>8</sup>

La educación basada en el mercado puede involucrar al sector privado de dos maneras. Pueden utilizarse fondos del sector privado para apoyar a las escuelas públicas. Por ejemplo, los padres pueden pagar tarifas especiales para la compra de material pedagógico. Otra alternativa es que se utilicen fondos públicos para apoyar actividades del sector privado, tales como la contratación de los trabajos de construcción de una escuela o la entrega de atención psicológica.

7. *Neutralización de los centros de poder en competencia.* Con frecuencia, este objetivo es parte de una agenda oculta. Bajo la apariencia de descentralización, el poder se transfiere desde los grupos de influencia, tales como las asociaciones gremiales de profesores, los alcaldes de las ciudades, los gobernadores de los estados o los partidos políticos, a otros grupos que brindan mayor apoyo a las políticas ministeriales, tales como los centros de padres o los gobiernos municipales. Esto fue lo que se hizo en Chile y México.<sup>9</sup>

8. *Mejoramiento de la calidad de la educación.* Este es un objetivo de casi todas las reformas de descentralización. La expectativa es 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, aumentará la motivación tanto de los alumnos como de los profesores, estimulará la participación de los padres y aumentará la voluntad de la comunidad de contribuir financieramente a las escuelas.

***Lección de política: Cuanto más involucre una iniciativa de descentralización la transferencia de oportunidades positivas - en lugar de problemas y gastos - a las regiones o municipalidades, mayores serán las probabilidades de éxito.***

#### **P. ¿Puede ser realmente descentralizado un sistema educacional?**

**R.** Una estrategia de descentralización eficaz requiere un equilibrado acuerdo de poder compartido entre el centro, que establece las políticas, y la periferia, que las aplica. Por ejemplo, el Ministerio de Educación puede establecer una política con respecto a las calificaciones mínimas de los profesores, pero la contratación efectiva de los profesores se efectuaría a nivel local de acuerdo con dicha política. En las recientes reformas de descentralización en Argentina, Colombia y México, los Ministerios de Educación han retenido la autoridad centralizada sobre las políticas nacionales, los marcos de referencia de los currículos (pero no los contenidos o materiales específicos), la generación y manejo de la información, la evaluación académica y la capacitación especializada. Estos ministerios han asumido también la responsabilidad por la implementación de programas de educación compensatorios destinados a aumentar la equidad al interior de los sistemas escolares para los grupos de alumnos y las regiones geográficas que han sido desatendidos tradicionalmente.

El 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 un análisis organizacional y administrativo tempranamente para determinar en qué nivel del sistema educacional deben asignarse las responsabilidades específicas y la autoridad, y no debiera hacerse dicha asignación a menos que se cuente con el apoyo esencial (tal como el financiamiento y la capacitación técnica) para llevar a cabo las decisiones. Sorprendentemente, la mayoría de las reformas de descentralización se inician con muy poco estudio previo y con una mínima cantidad de planificación seria.

**Lección de política: 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.**

**P. ¿Existe una visión compartida entre los centros de poder?**

**R.** Existen tres fuerzas críticas que a menudo determinan el destino de las iniciativas de descentralización. En primer lugar, *cuán compartida es la visión que tienen los partidos políticos* de la importancia de la reforma, su estrategia de desarrollo y su identidad política. Si la iniciativa de descentralización se identifica con un líder o partido político particular, puede no trascender más allá de la siguiente elección (esto es lo que ocurrió en Venezuela en los años setenta). En el otro extremo, cuando diversos partidos políticos luchan por lograr que su versión particular de la reforma sea adoptada como ley nacional, el resultado final es a menudo una ley tan abstracta y diluida que permite que todos los partidos canten victoria. El enfoque más productivo es aquél adoptado en España en 1978. Los diversos partidos políticos negociaron una estrategia de descentralización amplia que fue identificada con la nación y no con el partido que se encontraba en el poder.

El segundo elemento crítico es *en qué medida las instituciones claves del sector público a nivel nacional, regional y local poseen una visión compartida* de la reforma. En Colombia, a comienzos de los años noventa, por ejemplo, existía el claro consenso de que se requería una descentralización educacional. Sin embargo, muchas instituciones públicas poderosas, incluidos los Ministerios de Hacienda y Educación, el Departamento de Planificación Nacional y las entidades legislativas nacionales, estatales y municipales, lucharon por configurar la forma y contenido de la reforma en base a sus propias visiones y necesidades. Los empleos, los presupuestos, el prestigio y las carreras se encuentran en juego, lo que estimula estos tipos de luchas inter-institucionales.

El tercer problema principal es *si los padres y los miembros de la comunidad local apoyan la descentra-*

*lización lo suficiente como para comprometer el tiempo, la energía y los recursos adicionales requeridos para que tenga éxito.* El problema se ve agravado por el hecho de que la ciudadanía local frecuentemente desconoce lo que se espera de ella o cuáles son los beneficios que supuestamente se obtendrían. Esta falta de conciencia local es bastante común en las naciones con largas historias de gobierno centralizado. Estos países están acostumbrados a enviar instrucciones y no comprenden (o no sienten) la necesidad de «publicitar» la reforma a nivel local informando a la opinión pública o intercambiando ideas con ésta.

En última instancia, cuanto mayor sea la visión aceptada de la descentralización entre los diferentes centros de poder, mayor es la probabilidad de un cambio exitoso.

**Lección de política: El éxito o fracaso de las grandes reformas educacionales depende más bien de consideraciones políticas que técnicas.**

**P. ¿Quién controla el proceso de descentralización?**

**R.** El control fue un problema central tanto en Colombia como en Venezuela. Ambas naciones habían elegido (en lugar de designado) a los gobernadores y alcaldes por primera vez cuando se comenzaron las iniciativas de descentralización a fines de los años ochenta y comienzos de los años noventa. Rápidamente fueron surgiendo barreras a las reformas educacionales a medida que los gobernadores en Venezuela y muchos alcaldes de grandes ciudades en Colombia se negaron a aceptar la responsabilidad por las escuelas nacionales, las que, hasta entonces, habían sido responsabilidad de los Ministerios de Educación. El principal problema pasó a ser el siguiente: ¿quién controlaba el proceso de descentralización: los gobiernos centrales que debían decidir lo que deseaban transferir o los gobernadores y alcaldes elegidos que debían determinar lo que estaban dispuestos a recibir? En Venezuela, los gobernadores insistieron en su derecho a aceptar la responsabilidad sólo por las escuelas bien mantenidas, los profesores y administradores adecuadamente capacitados y aquellos educadores que contaban con programas de jubilación

completamente financiados. Sólo recientemente, luego de extensas negociaciones, los primeros estados han comenzado a aceptar la responsabilidad por las escuelas nacionales ubicadas en sus territorios.

***Lección de política: 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.***

**P. ¿Cómo deben enfrentar los gobiernos a las asociaciones gremiales de profesores?**

**R.** La probable oposición de las asociaciones gremiales de profesores poderosas constituye uno de los problemas centrales enfrentados por las reformas de descentralización en cualquier país latinoamericano. Esta oposición se basa en el temor al hecho de que la descentralización quiebre la negociación colectiva nacional, reduzca el poder de los profesores y, por lo tanto, tenga como consecuencia una disminución de los sueldos y un empeoramiento de las condiciones laborales. En base a la experiencia histórica en países tales como Argentina, Chile y México, este temor no deja de estar justificado. La mayor responsabilidad financiera recae a menudo en gobiernos regionales y municipales que no cuentan con los recursos ni financieros ni humanos para asumir las mayores obligaciones.

Además, es frecuente que la relación entre el gobierno y las asociaciones gremiales se vea caracterizada por la desconfianza, debido a que cada grupo intenta controlar las acciones del otro. Mientras que la principal estrategia de las asociaciones gremiales es ir a la huelga o suspender los servicios de alguna otra forma (o amenazar con hacerlo), los gobiernos nacionales han desarrollado estrategias que van desde el completo dominio político de las asociaciones gremiales en un extremo al quiebre de éstas en el otro. La estrecha alianza entre los líderes de la asociación gremial y el partido político en el poder bajo el gobierno de la AD (Acción Democrática) en Venezuela durante los años sesenta o el PRI (Partido Revolucionario Institucional) en México en los años ochenta constituyen buenos ejemplos de la estrategia de

dominio. Cuando las asociaciones gremiales se encuentran bajo el estricto control de un partido político, no se encuentran en posición de desafiar las iniciativas de descentralización.

En el otro extremo, los reformistas pueden aprobar una ley que utilice la descentralización para quitar poder a las asociaciones gremiales de profesores transfiriéndolo a entidades que les brinden mayor apoyo, tales como los centros de padres. En los años ochenta, en Chile se quebró el poder de la asociación gremial de profesores nacional a través de la municipalización y privatización de la educación, transformando a los profesores en empleados de los gobiernos municipales o las escuelas privadas.

En un escenario de «ganancia-pérdida» (el gobierno gana en tanto que la asociación gremial pierde, por ejemplo), el proceso de descentralización educacional casi siempre generará mayores conflictos y enfrentará importantes barreras. Al analizar la reciente iniciativa de descentralización mexicana, un observador explica: «Esta ola reformista sólo tendrá éxito en el largo plazo si los profesores como grupo y como profesión pasan a recibir mayor apoyo de los gobiernos de los estados y los gobiernos locales que el apoyo que han recibido hasta el momento bajo las políticas nacionales.»<sup>10</sup> En otras palabras, para que las reformas tengan éxito, los profesores también deben obtener una ganancia de la descentralización.

Algunas naciones ya están buscando obtener el apoyo a la descentralización por parte de las asociaciones gremiales de profesores intentando encontrar maneras de crear una situación más bien de «ganancia-ganancia». En Chile, en los años noventa, por ejemplo, se desarrolló una Ley de Profesores (Estatuto Docente) muy ambicionada, que considera un sueldo mínimo, capacitación profesional, estabilidad laboral, remuneraciones adicionales por antigüedad, reconocimiento de las calificaciones profesionales y beneficios por trabajar en áreas difíciles. En Nicaragua, se ha autorizado el uso de donaciones de los padres (supuestamente voluntarias) para apoyar los sueldos de los profesores en las escuelas descentralizadas. En algunos países, incluidos Argentina, Colombia y Venezuela, se está intentando desarrollar y mantener fórmulas de co-financiamiento a nivel nacional, regional y/o municipal que sean aceptables para las asociaciones gremiales de profesores.

En última instancia, probablemente siempre existirá un significativo grado de tensión entre los gobiernos centrales y las asociaciones gremiales de profesores. Sin embargo, si ambas partes adoptan una estrategia de negociaciones sensatas de «ganancia-ganancia» con la intención de mejorar las condiciones y la calidad de la educación para todos los participantes, incluidos los padres, los estudiantes y los profesores, el apoyo generado hará posible una descentralización exitosa.<sup>11</sup>

**Lección de política: El gobierno y la(s) asociación(es) de profesores pueden ser aliados en el proceso de descentralización si ambas instituciones obtienen beneficios de la reforma.**

#### **P. ¿Cuáles son las estrategias de la descentralización financiera?**

**R.** La mayoría de las estrategias de descentralización buscan, explícitamente o no, transferir algún grado de responsabilidad financiera por la educación a los gobiernos regionales y/o municipales o al sector privado. Suponiendo que existe la capacidad de movilización de los recursos en los niveles inferiores (por ejemplo, a través de la autoridad tributaria o planes de privatización), un grado razonable de responsabilidad por la descentralización financiera puede ser saludable para el desarrollo de la educación. Simplemente, *cuando los gobiernos regionales y locales invierten sus propios recursos, tienden a prestar mayor atención a la manera en que se gasta el dinero.*

Los gobiernos utilizan diversos métodos para descentralizar la responsabilidad financiera. Uno de ellos consiste simplemente en *transferir la responsabilidad a las provincias*. El gobierno militar de Argentina hizo esto en 1978, simplemente traspasando toda la responsabilidad financiera por las 6.700 escuelas primarias nacionales a las provincias, lo que trajo como consecuencia una década de caos financiero. Luego, a comienzos de los años noventa, Argentina transfirió la responsabilidad por las 3.578 escuelas secundarias nacionales (incluidas las escuelas técnicas y las escuelas privadas subvencionadas) a las provincias bajo una fórmula de co-financiamiento. En ese tiempo, muchas provincias pagaban sueldos más altos a los profesores

que ya estaban bajo su jurisdicción que lo que el gobierno central había estado pagando a sus profesores. Por lo tanto, para establecer una equidad salarial con la transferencia, las provincias tenían que asumir una carga financiera adicional debido a que tuvieron que elevar los sueldos de los profesores del gobierno central que heredaron.<sup>12</sup> Los profesores han ido a huelga muchas veces debido a que no se les han pagado los sueldos después de la transferencia, particularmente en las provincias más pobres, ya que Argentina no cuenta con un mecanismo eficaz para compensar los recursos para educación.

Otro enfoque está ligado al *crecimiento en el sistema educacional*, tal como la contratación de un mayor número de profesores, el financiamiento de nuevas construcciones o la compra de mayor cantidad de equipo pedagógico. A comienzos de los años noventa, en Colombia se introdujo una estrategia mediante la cual el gobierno central continuaría transfiriendo una suma fija a las regiones y municipalidades, pero las regiones y municipalidades tendrían que financiar el crecimiento del sistema educacional.

Aun en otros países, se aplicó un *método de subvenciones por bloques*. España utilizó esta opción en la administración pública a nivel regional (comunidad autónoma). Cada comunidad autónoma podía seleccionar y orientarse a sus propias prioridades - por ejemplo, salud, educación o transporte - utilizando fondos generados a nivel regional y nacional. En algunas comunidades autónomas, el sistema educacional recibía una alta prioridad, cosa que no ocurría en otras. Además de obtener dinero de subvenciones, los gobiernos regionales también podían pedir fondos en préstamo para apoyar sus prioridades de desarrollo. Diez años después de que se iniciaran las reformas, diversas regiones habían acumulado niveles de endeudamiento preocupantes.

Las estrategias financieras caracterizadas por la *privatización educacional* también están generando un considerable interés en América Latina y Estados Unidos. La privatización puede operar en dos direcciones: el uso de fondos del sector privado para apoyar las escuelas públicas o el uso de fondos públicos para apoyar las escuelas privadas. Los siguientes son ejemplos del primer caso: los padres pagan matrículas, en forma voluntaria o involuntaria, por la admisión de sus hijos a las escuelas públicas; los padres

pagan tarifas especiales para que sus hijos participen en actividades extracurriculares, tales como música o fútbol; los inversionistas en bienes raíces pagan una cuota especial por cada nueva casa construida, la que es destinada a la construcción de nuevas escuelas; la comunidad paga los sueldos de los profesores de las escuelas construidas por el gobierno (o viceversa) y los fondos del kiosco escolar o el dinero proveniente de las actividades de recaudación de fondos realizadas por los padres se utilizan para apoyar a la escuela pública.

La privatización que utiliza fondos públicos para pagar servicios del sector privado también se está volviendo popular. Por ejemplo, las empresas privadas pueden desempeñar servicios en las escuelas públicas, tales como servicios de mantenimiento y aseo, servicios de seguridad o la preparación de alimentos. En Estados Unidos, también se encuentran en curso experimentos de privatización destinados a mejorar la eficiencia administrativa y la calidad de la educación en distritos escolares grandes y complicados. En virtud de contratos de plazo limitado, las empresas privadas administran determinadas escuelas públicas o todo un distrito escolar. Estas empresas reciben ingresos en base a ahorros de eficiencia y aumentos fundamentados en la calidad de la educación. Hasta el momento, los resultados de estos experimentos de administración privatizada han sido mixtos y aún no se cuenta con estudios de largo plazo.<sup>13</sup>

Una reforma de privatización con consecuencias de largo alcance consiste en entregar a los padres vales del gobierno (subsidios monetarios por un monto específico) que pueden emplear para matricular a sus hijos en escuelas privadas o públicas. En Chile, bajo el gobierno militar de los años ochenta, se adoptó una variación de la estrategia de privatización con vales. El Ministerio de Educación transfirió todos los bienes de las escuelas públicas a las municipalidades. Los padres podían seleccionar la escuela privada o pública a la cual deseaban que sus hijos asistieran y pagar por la admisión con vales emitidos por el gobierno. Las municipalidades estaban autorizadas a aumentar el valor de estos vales nacionales mediante sus propios ingresos. Luego de un breve período de tiempo, se vieron obligadas a hacerlo, debido a una disminución del valor de los vales.<sup>14</sup>

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

**P. ¿De qué manera influye el tiempo en el cargo en un esfuerzo de descentralización?**

**R.** El breve período de tiempo que permanecen en el cargo muchos líderes educacionales plantea un problema crítico para cualquier reforma educacional importante, particularmente para una reforma tan turbulenta como la descentralización. En Argentina, Bolivia y Colombia, el tiempo promedio de permanencia en el cargo de los Ministros de Educación durante las décadas pasadas ha sido de menos de dieciocho meses, lo cual no constituye una situación inusual en América Latina. Cuando cambian los ministros, generalmente también cambian los administradores de nivel superior y medio, lo cual disminuye aun más la continuidad de las reformas que se están aplicando.

La rotación relativamente rápida de los líderes educacionales de nivel superior tiene graves consecuencias. Estos administradores generalmente no tienen el tiempo suficiente como para aprender el trabajo, planificar e iniciar la estrategia de descentralización y supervisarla a través de sus etapas de desarrollo. Un hecho que complica aun más la tarea es que las designaciones de los administradores de nivel superior generalmente se basan en consideraciones políticas más que en consideraciones técnicas.

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

**P. ¿Es la descentralización progresiva o la descentralización «de una sola vez» la mejor estrategia?**

**R.** Casi siempre, los políticos y los legisladores educacionales se ven atraídos por el *modelo de des-*

centralización aplicado a todas las regiones a la vez, debido a la posibilidad de un cambio rápido y radical. Sin embargo, la complejidad de un programa de descentralización (a menudo unida a la falta de experiencia en el proceso, a la distribución desigual de los recursos humanos y materiales y a la existencia de infraestructura regional tanto débil como sólida) hace extraordinariamente difícil implementar esta estrategia de manera exitosa.

Un especialista señala que en Argentina sólo una minoría de las provincias tenían la capacidad institucional para absorber la operación de las escuelas transferidas «de una manera armoniosa y sin conflicto». <sup>15</sup> En Colombia también se intentó iniciar una estrategia de «una sola vez», si bien cuando se la inició a comienzos de los años noventa, el Ministerio de Educación estimó que sólo cerca de 200 de las 1.024 municipalidades contaban con una infraestructura administrativa suficientemente sólida como para manejar el proceso educacional. Inmediatamente surgieron problemas graves relativos al diseño de la reforma. <sup>16</sup>

En contraste, algunos países aplican un *método progresivo*. En España, por ejemplo, se adoptaron trayectorias rápidas, medianas y lentas en el programa de descentralización. Antes de poder transferir la autoridad, había que cumplir con algunos criterios específicos para todas las trayectorias, tales como la aprobación por las tres cuartas partes de los consejos municipales y provinciales elegidos mediante votación popular, un referéndum a la ciudadanía y un período de espera de cinco años especificado por la constitución. <sup>17</sup> En España, las regiones que siguen las trayectorias más lentas aprendieron lecciones valiosas de las experiencias de aquéllas que siguieron la trayectoria rápida.

***Lección de política:* 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.**

## **P. ¿Como enfrentan la diferenciación regional en un proceso de descentralización quienes diseñan las políticas?**

**R.** Bajo cualquier sistema, se producirán diferencias regionales en el sistema escolar. Sin embargo, estas diferencias pueden ser especialmente problemáticas en un sistema descentralizado. Las disparidades entre las regiones ricas y pobres frecuentemente generan enormes diferencias en los sueldos de los profesores, los gastos por alumno, los materiales pedagógicos y el mantenimiento de las instalaciones físicas. <sup>18</sup> En diversas naciones latinoamericanas, las regiones desarrollaron programas curriculares tan diferentes entre sí que el hecho de trasladarse de una región a la otra era semejante a trasladarse de un país a otro. Más aun, España y Argentina perdieron la capacidad de recolectar y reproducir datos estadísticos educacionales a nivel nacional durante varios años, debido, entre otras cosas, al hecho de que cada región comenzó a recolectar datos estadísticos en momentos diferentes y en diferentes formatos y los ministerios no fueron capaces de organizarlos en términos globales.

Diversos países han adoptado mecanismos para impedir que se desarrollen diferencias educacionales significativas entre las diversas regiones. En España, por ejemplo, la descentralización educacional se aplica firmemente según el concepto de «una nación», que pone énfasis en el hecho de que existe una sola España y un solo sistema educacional, los cuales están compuestos de diecisiete partes descentralizadas (comunidades autónomas). Una política clara delimita la división de la responsabilidad y la autoridad entre la nación y las regiones, y ambas partes están atentas a que la otra no sobrepase su autoridad.

Por otra parte, el Ministerio de Educación estableció y mantiene «requisitos mínimos» que rigen el tiempo, el contenido académico y los procesos administrativos asociados a las preocupaciones nacionales, tales como la historia española, la lengua española, las matemáticas y la ciencia. Las 17 comunidades autónomas dedican una cantidad específica de tiempo durante el día escolar a sus propios programas académicos, que reflejan las preocupaciones regionales y los temas locales, tales como las lenguas, la historia y la cultura regionales.

España cuenta con una herramienta de integración final: sólo el Ministerio de Educación puede entregar los certificados de las escuelas y las instituciones de capacitación docente en toda la nación. Aun cuando una escuela, provincia o comunidad autónoma pudiera no desear seguir la política educacional nacional, la amenaza de no recibir los certificados constituye una poderosa fuerza motivadora.<sup>19</sup>

Para facilitar la integración de su sistema educacional descentralizado, Argentina ha creado el Consejo Federal de Educación. El Consejo está compuesto por todos los ministros de educación provinciales además del Ministro de Educación Nacional, que es el presidente, y define las principales políticas educacionales para el país. Sin embargo, el cumplimiento de dichas políticas por parte de las provincias es voluntario.<sup>20</sup>

En Colombia, si alguna región no sigue la política educacional nacional, el Ministerio de Educación está autorizado a suspender los pagos de co-financiamiento mensuales que apoyan el sistema educacional de dicha región. Para disminuir las disparidades en el financiamiento educacional entre las regiones, en Colombia se aprobó una ley tributaria especial en 1971, llamada "Situado Fiscal". A través de una fórmula de redistribución económica basada en la población y en la riqueza regional relativa, Colombia ha hecho un esfuerzo significativo por equiparar el financiamiento educacional regional.<sup>21</sup> En las regiones (departamentos) más pobres, el gobierno nacional puede pagar hasta el 80% de los gastos de educación, en tanto que el aporte a las regiones más ricas podría no exceder el 40%.

En los últimos años, Estados Unidos ha desarrollado un enfoque de políticas singular, que facilita la integración y coordinación del sistema, junto con mantener el compromiso histórico de la nación con el control descentralizado sobre la educación por parte de los estados y las localidades. El gobierno federal estableció el programa OBJETIVOS 2000 en parte para abordar el problema de que el rendimiento académico relativamente bajo en matemáticas y ciencia en Estados Unidos en comparación con otras naciones industrializadas ha sido causado parcialmente por la falta de coordinación entre las escuelas, los distritos escolares y los estados en lo que respecta a qué material académico se enseña, cuándo se lo enseña y cómo se lo enseña. El programa OBJETIVOS 2000

establece una serie de *metas y estándares voluntarios* en relación con aspectos tales como las tasas de graduación proyectadas, las escuelas libres de drogas, los estándares de rendimiento académico, la compatibilización del currículum, el alfabetismo, la seguridad en las escuelas y la participación de los padres.<sup>22</sup> Se espera que los sistemas educacionales descentralizados de todo el país acuerden voluntariamente centrar sus energías en la obtención de estas metas y estándares definidos a nivel nacional.

El gobierno federal norteamericano no especifica *cómo* debiera intentar cumplir dichas metas definidas a nivel central cualquiera de los estados o distritos escolares. Sin embargo, para estimular el cambio, el gobierno federal ha presupuestado \$400 millones de dólares en subsidios para los estados que presenten sus propios planes de reforma que utilicen incentivos para hacer avanzar sus distritos escolares en dirección a las metas especificadas en el programa OBJETIVOS 2000.

En España, probablemente la herramienta más poderosa para mantener un nivel aceptable de integración entre las regiones provino de las preparaciones anticipadas (que iban desde los estudios a la planificación a las negociaciones) que se llevaron a cabo antes de transferir la autoridad y la responsabilidad a las regiones. Se hizo lo posible por no dejar nada al azar.

Sólo rara vez los países llevan a cabo el trabajo preliminar que permite un proceso de descentralización sin contratiempos. Sin una planificación previa cuidadosa, una iniciativa de descentralización puede producir grandes sorpresas y trastornos. Basta observar la turbulencia que se produjo en Argentina luego de la descentralización de la educación primaria en 1978 y la educación secundaria en 1993.

Otros países limitan deliberadamente dicha preparación anticipada. Por ejemplo, en su actual programa de descentralización, el Ministerio de Educación de Nicaragua se ha basado en la premisa de que «uno aprende a nadar nadando», es decir, el país aprenderá a descentralizar descentralizando. Dicha estrategia recibe el nombre de «*aprendizaje en acción*», y se basa en la noción de que, si un sistema educacional espera a implementar la reforma cuando todos los estudios estén completos y los planes desarrollados, nunca ocurrirá nada, debido a que siempre habrá más estudios que realizar y más planes que desarrollar. En un

país más pequeño, el aprendizaje en acción basado en una evaluación continua y en correcciones a mitad de camino puede constituir una estrategia eficaz.

**Lección de política:** 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 educativa y en la calidad de los programas académicos.

**P. ¿Cuánto tiempo toma descentralizar un sistema educacional?**

R. 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 ejemplo, cambiando las conductas y actitudes establecidas durante largo tiempo, desarrollando nuevas habilidades, convenciendo a quienes están en el centro y disfrutan ejerciendo el poder que lo entreguen a otros, permitiendo y a veces estimulando a las personas a asumir riesgos creativos, promoviendo y recompensando las iniciativas locales y manteniendo la continuidad de la reforma de descentralización aun cuando cambien los gobiernos. Con frecuencia, los funcionarios educacionales que administraban el sistema centralizado tienden a mostrarse menos que entusiastas con respecto a la descentralización y demoran el proceso de cambio.

En consecuencia, las naciones deben pensar en términos de años más que semanas o incluso meses para ver los resultados. El mayor plazo es particularmente relevante en el caso de las naciones con infraestructuras administrativas regionales y/o locales débiles. Como observara recientemente un miembro del Banco Mundial: «Los primeros logros relevantes en los casos mexicano y chileno se vislumbraron aproximadamente cinco años después de que se diera inicio al proceso de descentralización».<sup>23</sup> En España, las competencias educacionales deberán ser transferidas a las últimas regiones en 1997 o 1998 bajo un programa de descentralización que fue iniciado en 1978.

**Lección de política:** Aquellas personas que han tenido amplia experiencia administrativa en un sistema educacional centralizado no son los mejores candidatos para administrar un sistema descentralizado.

**P. ¿Contribuye la descentralización a aumentar el aprendizaje?**

R. El mejoramiento de la calidad de la educación es generalmente uno de los principales objetivos de la descentralización. Sin embargo, numerosos estudios han concluido que «mientras que los padres, los alumnos y los educadores parecen estar más satisfechos bajo un sistema descentralizado, aún no queda claro si, y en qué circunstancias, la descentralización constituye un aporte real al mejoramiento de los niveles de logro de los objetivos académicos o sociales por parte de los alumnos».<sup>24</sup> Diversos analistas señalan que simplemente existen demasiadas variables que intervienen, tales como las actitudes de los padres, el apoyo de los grupos de pares, la capacitación administrativa, la disponibilidad de recursos y la motivación de los profesores, y esto complica la medición. Por lo tanto, las relaciones directas de causa (la descentralización) y el efecto (los puntajes en las pruebas) tienen una validez cuestionable. En palabras de un experto: «Esta transferencia de poder representa una oportunidad, pero no una garantía, de mejoramiento de la calidad de la toma de decisiones y las acciones en las escuelas.»<sup>25</sup>

**Lección de política:** 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.

2ª Parte: LAS ESCUELAS  
DESCENTRALIZADAS

**P. ¿Cuáles son las premisas básicas de las escuelas descentralizadas?**

**R.** Desde mediados de los años ochenta, la transferencia de la autoridad y la responsabilidad por la toma de decisiones desde el centro a las escuelas locales se ha transformado en una reforma cada vez más popular en todo el mundo. La premisa básica tras las escuelas descentralizadas es que las decisiones educacionales tomadas a nivel local son más rápidas, informadas, flexibles y sensibles a las necesidades específicas que las decisiones tomadas en la capital. Para parafrasear un famoso dicho africano: “La aldea puede educar al niño mejor que el Estado.”

Una reforma de descentralización exitosa requiere por lo menos los siguientes cuatro factores:

- *Desregulación.* Una mayor flexibilidad a través de la desregulación es la clave para que las escuelas descentralizadas operen con eficacia. Las actuales leyes nacionales y regionales (estatales, provinciales o departamentales), decretos presidenciales, políticas ministeriales, regulaciones municipales y otros instrumentos legales tienden a ser acumulativos, contradictorios y casi siempre confusos para los educadores a través de los años.<sup>26</sup> Sin embargo, la desregulación también presenta peligros, especialmente la posibilidad de abusos de poder a nivel local (por ejemplo, puede que se contraten profesores no calificados o que se incurra en grandes déficits presupuestarios).

- *Semi-autonomía.* No existen las escuelas verdaderamente autónomas. Con la desregulación se produce una semi-autonomía y la semi-autonomía sólo puede ser utilizada eficazmente si existe un plan local que guíe las acciones, actores y procesos educacionales. La existencia de un plan local debiera ser un requisito para la transferencia de la autoridad. Como mínimo, el plan debe incluir los objetivos locales y estándares mejorados que incluyan los procesos administrativos, el desarrollo profesional, la innovación y cambio curricular y los aportes financieros locales en apoyo al desarrollo de las escuelas. El peligro potencial es que, debido a la inexperiencia, quienes toman las decisiones a nivel local pueden confundir las posibilidades reales por lo que desearían que ocurriera.

- *Gobierno y liderazgo de las escuelas locales.* Existen dos modelos básicos de autoridad en cuanto a la toma de decisiones en una escuela descentralizada. Bajo el primer modelo, la autoridad se transfiere al director de la escuela, quien recibe asesoría en cuanto a la toma de decisiones de parte de un consejo escolar elegido, formado por padres, profesores, personal docente y algunas veces alumnos. Bajo el segundo modelo, la autoridad se transfiere al consejo escolar. Existe un arreglo de poder compartido entre el consejo y el director de la escuela, cada uno de los cuales tiene deberes y responsabilidades definidos. Ambos modelos pueden ser eficaces, dependiendo de la buena voluntad de los participantes. Un aspecto muy importante es el liderazgo fuerte y colaborador de parte del director de la escuela y los miembros del consejo. El peligro del primer modelo es que algunos directores pueden ignorar sistemáticamente la asesoría del consejo. El segundo modelo puede ser problemático si el director y los miembros del consejo entran en disputas con respecto a las responsabilidades por las tareas. El segundo opera más eficazmente si el consejo escolar se preocupa de establecer los objetivos generales y las políticas para el desarrollo de la escuela y la evaluación de su avance, pero no se involucra en la microadministración de los asuntos cotidianos. Bajo este segundo modelo, el director de la escuela no debe tratar de establecer políticas.

En cualquier caso, si el consejo escolar o el director de la escuela violan las políticas educacionales nacionales, el Ministerio de Educación debe tener la facultad de intervenir. En España, el consejo escolar elige al director de la escuela a partir de candidatos que son profesores y que presentan proposiciones para el desarrollo de la escuela. Después de la elección, el director de la escuela y los miembros del consejo trabajan juntos en la implementación del plan de desarrollo. El aspecto negativo del modelo español es que los profesores elegidos como directores deben continuar dictando varias clases al día, sólo pueden ser reelegidos una vez y luego deben regresar a una sala de clases de sus propias escuelas cuando termina su tiempo en el cargo. Junto con perder valiosa experiencia administrativa, la transición de los profesores de colegas a director y luego nuevamente a colegas es una situación difícil y estresante.

- *Responsabilidad por los resultados.* El modelo de escuelas descentralizadas sólo puede ser eficaz si la

transferencia de la autoridad va acompañada de la responsabilidad por los resultados. Un peligro de las escuelas descentralizadas es que no se hacen responsables de nada, aun en el caso de que no cumplan sus propios objetivos y estándares mínimos o aquéllos de la región o de la nación. Un segundo peligro es que un elemento radical de la comunidad puede incorporarse al consejo escolar de manera de insertar su propia agenda ideológica.

**P. ¿Qué enfoques innovadores con respecto a la descentralización de las escuelas locales están siendo aplicados en Estados Unidos?**

**R.** En Estados Unidos, se están volviendo cada vez más populares cuatro modelos de escuelas descentralizadas no tradicionales y relativamente recientes. Estos modelos pueden ser transferibles a otras comunidades académicas de América y son los siguientes:

(1) *Escuelas con comités de mejoramiento escolar.* En los años ochenta, muchos estados aprobaron leyes que facultaban a las escuelas elementales y secundarias públicas locales para crear comités de mejoramiento escolar, usualmente compuestos por 10 a 15 padres, profesores y alumnos (al nivel de la escuela secundaria) elegidos. Generalmente estos comités se encargan de evaluar las fortalezas de la escuela y tomar las decisiones acerca de la forma en que debe gastarse el limitado presupuesto (por ejemplo, el embellecimiento de la escuela, los materiales pedagógicos o el desarrollo profesional). Los fondos para mejoramiento escolar provienen de diversas fuentes, entre las que se cuentan las donaciones locales; las actividades especiales de recaudación de fondos por parte de los alumnos, como el lavado de automóviles, las ventas de garaje o la publicación de periódicos; el presupuesto de la escuela y del distrito escolar provisoriamente asignado a estas actividades o una porción de los ingresos de la lotería del estado (cuando existen dichas loterías).

(2) *«Elección» de la escuela.* En Estados Unidos, los padres se han visto tradicionalmente obligados a enviar a sus hijos a las escuelas ubicadas más cerca de sus hogares. En los últimos años, sin embargo, ha surgido un argumento muy fuerte en el sentido de que las escuelas públicas con una población de alumnos garantizada y con financiamiento gubernamental (estatal o local) por cada alumno no

tienen incentivos claros para mejorar. En los años ochenta, la opinión pública y la legislación de los estados comenzaron a cambiar en el sentido de permitir que los padres enviaran a sus hijos a la escuela pública de su elección. De acuerdo con la teoría, la elección de los padres pondrá en operación un *mecanismo de mercado* que recompensará a las mejores escuelas públicas con más alumnos y más financiamiento y obligará a las escuelas de baja calidad a mejorar o cerrar.<sup>27</sup>

Sin embargo, luego de aplicar un sistema de elección de escuelas, ningún estado de Estados Unidos ha registrado cambios importantes (más de un 15%) en la población escolar en el sentido de que los padres ya no escojan la escuela pública que se encuentra más cercana a su hogar. Existen varias razones para ello. La mayoría de los programas de «elección» dependen de que las escuelas no estén ya sobrecargadas de alumnos. Sin embargo, el sobrecargo de alumnos es común en Estados Unidos y aun más en América Latina, donde son muy frecuentes las jornadas dobles. Obviamente, las escuelas sobrecargadas no tienen espacio para recibir a nuevos alumnos. Además, los padres a menudo desean que sus hijos estén cerca del hogar. Por otra parte, para muchas familias, el costo del transporte puede ser prohibitivo. Los padres que han aprovechado los programas de «elección» tienden a ser aquéllos más educados e informados, que son más asertivos y que tienen relativamente mayores recursos.<sup>28</sup>

(3) *Escuelas con escritura de constitución* (“*charter schools*”). La reforma educacional que se está expandiendo con mayor rapidez en Estados Unidos en la actualidad es el movimiento de escuelas con escritura de constitución o “*charter*”.<sup>29</sup> El término «*charter*» proviene de los contratos otorgados a los primeros exploradores europeos. De algunas maneras, el cambio es similar al movimiento de «escuelas autónomas» emergente en algunos países latinoamericanos y podría tener una aplicación amplia a través de toda la región. En Estados Unidos, cada estado desarrolla su propia legislación de escuelas con escritura de constitución, pero han emergido varios temas en común.

- *Elección.* Las escuelas con escritura de constitución son escuelas públicas sujetas a elección y orientadas al mercado (con las características analizadas en

la sección anterior). Por lo tanto, ni los alumnos ni los profesores están obligados a participar.

- *Patrocinio y supervisión.* Generalmente, los estados requieren que las escuelas con escritura de constitución tengan un organismo patrocinador y supervisor con responsabilidad pública, tal como una universidad, un colegio comunitario, un distrito escolar o un consejo municipal.<sup>30</sup>

- *Responsabilidad por los resultados.* La desregulación va unida a la responsabilidad por los resultados. Si la escuela con escritura de constitución no cumple sus obligaciones (como, por ejemplo, alcanzar los objetivos educacionales, obtener puntajes mínimos en las pruebas estandarizadas o aplicar principios contables transparentes), el organismo patrocinador o gobierno estatal puede revocar la escritura de constitución que autoriza su funcionamiento. El organismo patrocinador debe también responder por la eficacia de sus prácticas de supervisión.

- *Iniciación, ubicación y tamaño.* Las escuelas con escritura de constitución pueden ser iniciadas por grupos interesados que califiquen para ello, tales como profesores, empresarios, padres o ciudadanos interesados. Las escuelas con escritura de constitución pueden estar ubicadas casi en cualquier parte, incluyendo tiendas vacías o residencias privadas. El enfoque más común es hacer uso de un edificio escolar ya existente cuando se obtiene el acuerdo de un número suficiente de profesores y padres. El tamaño no constituye un factor de importancia. En California, existen escuelas con escritura de constitución que tienen desde 24 alumnos a más de 1.400. Este tipo de escuelas están desreguladas y son dirigidas por un consejo elegido.

- *Programa de estudios.* Si bien las escuelas con escritura de constitución usualmente no están obligadas a seguir el marco curricular oficial de su estado, muchas escogen hacerlo. Sin embargo, otras desarrollan un énfasis en un programa especial, tal como la lectura basada en la literatura, la cultura afro-americana, la matemática técnica, la ciencia y la instrucción computacional, las habilidades básicas de lectura y redacción, o se centran en poblaciones con necesidades específicas (incluidos los potenciales desertores, las jóvenes embarazadas o los alumnos con problemas de disciplina). En Estados Unidos, la Constitución

prohíbe organizar una escuela pública en torno a una religión, pero en muchas naciones, éste puede ser un tema de énfasis especial.

- *Financiamiento.* Las escuelas con escritura de constitución son escuelas públicas y existe una asignación gubernamental ligada a cada alumno que se matricula en una de ellas. También se otorga a los alumnos cualquier financiamiento estatal especial, como los fondos para alumnos con discapacidades o provenientes de familias de bajos ingresos.

Si bien el movimiento de escuelas con escritura de constitución es nuevo en Estados Unidos, algunos patrones emergentes son alentadores - y sorprendentes. Por ejemplo, la demanda de los padres por las escuelas con escritura de constitución supera en gran medida a la oferta autorizada; muchas escuelas con escritura de constitución han sido organizadas en torno a alumnos «en riesgo» o con necesidades especiales (no sólo alumnos con recursos económicos, como se temió en un principio); muchas familias étnicas y minoritarias están matriculando a sus hijos en escuelas con escritura de constitución (hasta un 40% en un área de seis estados) y pueden encontrarse en cualquier tipo de vecindario (rico y pobre, rural y urbano) y en todo tipo de edificios.

Cabe señalar que las escuelas con escritura de constitución pueden también tener serios problemas. Deben ser dirigidas con la eficiencia de una pequeña empresa y deben adquirir, a menudo a través de sus contratos, servicios comerciales y legales para los cuales los educadores no están capacitados. Además, exigen una extraordinaria cantidad de tiempo y energía a los educadores y los participantes de la comunidad. Estas escuelas pueden ser la fuente de intensos conflictos al interior de las entidades que dirigen las escuelas a medida que se van eliminando las directrices estatales y las personas imponen sus propias visiones acerca del curso y contenido de la nueva escuela.<sup>31</sup> Lamentablemente, aún no está claro si las escuelas con escritura de constitución aumentan los niveles de aprendizaje.<sup>32</sup>

(4) *Vales para escuelas públicas o privadas.* Los vales educacionales son subsidios financieros gubernamentales por alumno que los padres pueden emplear en escuelas públicas o privadas de su elección. Su fundamento es que si *las escuelas compiten*

por los alumnos con el fin de sobrevivir y prosperar financieramente, la calidad de la educación se verá aumentada. En Estados Unidos, los programas de vales son extremadamente controvertidos. A la fecha, sólo dos ciudades - Milwaukee y Cleveland - han iniciado experimentos y éstos se limitan a unos cuantos miles de alumnos provenientes de familias de bajos ingresos.<sup>33</sup>

En Chile se ha implementado el programa de vales más amplio del Hemisferio Occidental.<sup>34</sup> A comienzos de los años ochenta, las escuelas públicas, incluidos los edificios, los profesores y el personal administrativo, se transfirieron al control de las municipalidades o empresas privadas. Se entregaba un subsidio financiero por alumno a los estudiantes, quienes luego seleccionaban una escuela privada (pero sólo una que no cobrara ningún tipo de costo de escolaridad) o una escuela municipal.

Esta municipalización de la educación se efectuó bajo un gobierno militar que proporcionó una planificación mínima, prácticamente ninguna participación pública, ningún tipo de experimentación y una mínima infraestructura municipal para apoyar el proceso de descentralización. Sin embargo, durante la primera década del experimento, la fuerza de mercado de la elección por parte de los padres trajo como resultado una duplicación de la participación en la matrícula total de las escuelas elementales privadas (que no cobraban matrícula), de un 14% a un 31,3% y de las escuelas secundarias académicas privadas (que no cobraban matrícula) de un 10,3% a un 31,7%.<sup>35</sup>

Si bien el programa de privatización en Chile ha tenido éxito en cambiar los patrones de matrícula de muchos alumnos, existe la constante preocupación de que el mecanismo de mercado no haya servido adecuadamente a los grupos de menores ingresos, debido a que «carecen de la información y alternativas escolares como para tomar decisiones acertadas». Además, como señalan Winkler y Rounds, debido a que «las reformas chilenas ocurrieron en un ambiente que no permitía la oposición política, es difícil que se las pueda replicar en otros países».<sup>37</sup> Cabe señalar, sin embargo, que el modelo de privatización chileno se mantuvo con el retorno al gobierno democrático en 1990 y se sigue aplicando hasta hoy.

## **P. ¿Qué formas de descentralización innovadoras existen al interior de las escuelas?**

**R.** En Estados Unidos se han llevado a cabo al menos dos experimentos de descentralización al interior de las escuelas que pueden ser de interés en América Latina.

(1) *Academias educacionales.* Una academia educacional (a veces llamada escuela dentro de una escuela) tiene como objetivo responder al problema de las grandes escuelas secundarias que se han vuelto burocráticas, insensibles e impersonales ante las necesidades de los alumnos y la comunidad. Estas escuelas se dividen en dos o tres escuelas más pequeñas que comparten el mismo edificio. En la mayor medida posible, las escuelas más pequeñas están separadas por salas, pisos o paredes artificiales. Cada academia tiene una autoridad descentralizada como asimismo su propio personal docente, objetivos, clubes de alumnos, grupos de padres y énfasis curricular, tal como la tecnología, las artes, las humanidades o las matemáticas y la ciencia. Cada academia recibe también un presupuesto de subsidios por bloques y toma sus propias decisiones acerca de la manera en que se distribuirán los fondos. Sin embargo, es preciso compartir algunas instalaciones, tales como la biblioteca y el equipo de mayor costo. Esto puede ocasionar problemas de programación.

(2) *Equipos docentes.* Una segunda reforma de descentralización busca abordar un problema diferente. Cada año, los alumnos enfrentan diferentes profesores con diferentes estilos y énfasis pedagógicos. Por su parte, los profesores reciben un nuevo grupo de alumnos cada año y tienen poco conocimiento acerca de sus necesidades especiales, habilidades y niveles de aprendizaje. En las escuelas públicas experimentales de Cincinnati, Ohio, los profesores están formados en equipos que se mantienen con el mismo grupo de alumnos durante dos o tres años. Cada equipo docente recibe un subsidio por bloques para financiar su programa, como también autoridad descentralizada para establecer los objetivos, las directrices curriculares, las expectativas en cuanto a aprendizaje y las medidas de la responsabilidad por los resultados. Este enfoque puede acarrear problemas si los profesores no están bien capacitados o motivados y un grupo de alumnos debe permanecer con ellos por un período de tiempo prolongado.

## PENSAMIENTOS FINALES

Como un proceso de prestación de servicios educacionales en un país democrático, la descentralización como mecanismo de poder compartido tiene bastante fundamento. En un sistema democrático, el proceso educacional debe estar en manos de la sociedad y no el estado. Por consiguiente, un liderazgo fuerte, determinado y centrado en los objetivos debe darse tanto de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba. Los líderes deben ofrecer oportunidades y no simplemente presentar problemas que son transferidos de un nivel al otro. Una iniciativa de descentralización eficaz requiere de varios elementos: una planificación avanzada basada en la colaboración y la amplitud de alcance, seguida de un espíritu de experimentación, de la voluntad de ser flexible y asumir riesgos y de la persistencia en la consecución de la reforma en el largo plazo.

Las mayores barreras a la reforma son usualmente de orden más bien político que técnico o, incluso, financiero, si bien es evidente que existen relaciones entre estos aspectos. Con demasiada frecuencia, una reforma de descentralización se identifica con un partido político, persona, institución u otro centro de poder particular, lo que hace difícil que genere un apoyo amplio y sostenido.

En última instancia, la pregunta que debe hacerse es si la descentralización mejora la entrega de los servicios y la calidad de la educación. Lamentablemente, los esfuerzos de descentralización no garantizan estos resultados. Lo que sí es evidente es que, mediante la descentralización, se favorecen las condiciones para algún tipo de cambio. Lo que ocurra después depende del tipo de liderazgo, de la buena voluntad de los participantes y de una colaboración a la altura del desafío.

En el Anexo A se presentan principios que podrían ser útiles para quienes establecen las políticas, pues permitirían facilitar el proceso de descentralización; estos principios se basan en la experiencia internacional. En el anexo B, se presentan algunas lecturas adicionales.

## NOTAS

1. E. Mark Hanson, «Decentralization and Regionalization in the Ministry of Education: The Case of Venezuela», International Review of Education 22, N° 2 (1976): 155-76.
2. Kurt Thurmaier y Pawel Swianiewicz, «Primary School Decentralization in Poland: Nurturing the Roots of Democracy», In Depth 5, N°2 (1195-96): 1-22.
3. Silvia Novick de Senén González, «Una nueva agenda para la descentralización educativa», Revista de Educación 4 (1994): 11-27.
4. Manuel de Puelles Benítez, «Educación y autonomía en el modelo español de descentralización», Revista de Educación N° 309 (1996): 163-93.
5. Hans Weiler, «Control Versus Legitimation: The Politics of Ambivalence», en Decentralization and School Improvement, J. Hannaway y M. Carnoy, eds. (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1993), págs. 55-83.
6. E. Mark Hanson, «Democratization and Decentralization in Colombian Education», Comparative Education Review 39, N°1 (1995): 100-119.
7. E. Mark Hanson y Carolyn Ulrich, «Democracy, Decentralization and School-Based Management in Spain», La Educación 27, N° 2 (1992): 132-51.
8. Ernesto Schiefelbein, «Restructuring Education Through Economic Competition: The Case of Chile», Journal of Educational Administration 29, N°4 (1991): 17-29.
9. Regina Cortina, «Education and Political Change in Mexico», documento presentado en la Conferencia de CIES, Boston, marzo de 1995, p. 10; Noel McGinn y Susan Street, «Educational Decentralization: Weak State or Strong State?», Comparative Education Review 30 (1986): 471-90.
10. Regina Cortina, «The Politics of Education Reform in Latin America», documento presentado en el Working Group on Reforming Education in Latin America, Council on Foreign Relations, Nueva York, NY, mayo 15, 1996, pág. 13.

11. Juan Carlos Navarro, «La descentralización de la educación en Venezuela», Seminario Internacional: Ventajas y Riesgos de la Descentralización en las Reformas Educativas, Managua, Nicaragua (julio de 1996).
12. División de Operación de Recursos Humanos, Argentina: Decentralization and Improvement of Secondary Education Project (Washington, DC: Banco Mundial, 1994), pág. 8.
13. Mark Walsh, «Privatization Found To Fall Short of Billing», Education Week 16, N° 10 (noviembre 6, 1996): 1.
14. Donald R. Winkler y Taryn Rounds, Municipal and Private Sector Response to Decentralization and School Choice (Washington, DC: Banco Mundial, 1993).
15. Silvia Novick de Senén González, «Una nueva agenda ...» p. 17.
16. Hanson, «Democratization and Decentralization».
17. Constitución Española, Arts. 143 y 151.
18. Estados Unidos es el ejemplo clásico de un sistema descentralizado en el cual el sueldo promedio de los profesores en el estado de Nueva York excede los US\$ 45.000, en tanto que en Oklahoma alcanza un promedio de US\$ 26.000. El costo de la vida, sin embargo, es superior en Nueva York.
19. E. Mark Hanson, «Education, Administrative Development and Democracy in Spain», International Journal of Educational Development 9 N° 2 (1989): 127-38.
20. Numerosos líderes educacionales quisieran que las políticas educacionales diseñadas por el Consejo pasaran a ser obligatorias para las provincias.
21. E. Mark Hanson, Educational Reform and Administrative Development (Stanford, CA: Hoover Institution Press of Stanford University, 1986).
22. Panel sobre Objetivos Educativos Nacionales, The National Education Goals Report: Building a Nation of Learners (Washington, DC, septiembre de 1994).
23. Juan Prawda, «Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned», International Journal of Educational Development 13, N° 3 (1993): 262.
24. D.J. Brown, «Decentralization in Educational Government and Management», The International Encyclopedia of Education, 2ª ed. (Londres: Pergamon Press, 1994). pág. 1410.
25. Fenton Sharpe, «Towards a Research Paradigm on Devolution», Journal of Educational Administration 34 (1996): 7.
26. En Estados Unidos, por ejemplo, el estado de California tiene un código de educación que ocupa 11 volúmenes y aproximadamente 6.000 páginas.
27. J.E. Chubb y T.M. Moe, Politics, Markets, and American Schools (Washington, DC: Brookings Institution, 1990).
28. Valerie Martínez, K. Thomas, y F. Kemerer, «Who Chooses and Why: A Look at Five School Choice Plans», Phi Delta Kappan (mayo de 1994): 678-81.
29. El movimiento de escuelas con escritura de constitución es una estrategia de descentralización que se inició hace cinco años con una escuela en un estado. Hoy día, 25 estados han aprobado leyes de autorización y varios cientos de escuelas con escritura de constitución se encuentran en operación. James Goenner, «Charter Schools: The Revitalization of Public Education», Phi Delta Kappan (septiembre de 1996): 32-40.
30. En Minnesota, 33 de las 43 escuelas con escritura de constitución en operación estaban patrocinadas por universidades.
31. Joe Nathan, «Possibilities, Problems, and Progress: Early Lessons from the Charter Movement», Phi Delta Kappan (septiembre de 1996): 18-31.
32. Linda Jacobson, «Under the Microscope: As Charter Schools Flourish, the Big Question for Researchers Is: Do they Work?» Education Week (noviembre 6, 1996): pág. 21.

33. Existen por lo menos tres barreras importantes a la implementación a gran escala de los programas de vales: la barrera constitucional al uso de fondos públicos para apoyar a las escuelas privadas religiosas, la oposición organizada de las asociaciones gremiales de profesores y un sentimiento nacional de que la democracia se transite a través de la educación pública.

34. La reforma de descentralización/municipalización en Chile es interesante y polémica en términos de lo que ha ocurrido y las razones de ello. Lamentablemente, en este documento sólo se puede hacer una breve descripción de los temas.

35. Ernesto Schiefelbein, «Restructuring Education».

36. Juan Prawda, «Educational Decentralization in Latin America», pág. 262.

37. Donald R. Winkler y Taryn Rounds, Municipal and Private Sector Response, pág. 17.

## Anexo A

### **LAS COSAS QUE FUNCIONAN: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCACIONAL**

#### **Consideraciones irrefutables**

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

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

#### **Compartir una visión**

Cuanto mayor es la visión compartida de la descentralización entre los diferentes centros de poder, mayor es la probabilidad de un cambio exitoso.

#### **Planificar el cambio**

La mayoría de las reformas de descentralización se inician con muy poco estudio previo y con una mínima cantidad de planificación. Debe efectuarse un análisis organizacional y administrativo tempranamente para deter-

minar en qué nivel del sistema educacional deben asignarse las responsabilidades específicas y la autoridad, y no debiera hacerse dicha asignación a menos que se cuente con el apoyo esencial, tal como el financiamiento y la capacitación técnica, para llevar a cabo las decisiones.

#### **Escoger estrategias eficaces**

Los mejores planes de descentralización son simples y claros.

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

Un sistema educacional debe incluir simultáneamente tanto decisiones centralizadas como descentralizadas, dependiendo del tipo de decisiones y acciones involucradas.

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

La autoridad debiera ser transferida a las regiones, municipalidades o escuelas sólo después de que éstas cumplan pruebas de capacidad específicas, en lugar de descentralizar todas las áreas en forma simultánea, independientemente de su capacidad.

#### **Negociar el cambio**

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

#### **Compartir los beneficios y las oportunidades**

El gobierno y la(s) asociación(es) gremial(es) de profesores pueden ser aliados en el proceso de descentralización si ambas instituciones obtienen beneficios de la reforma.

#### **Impedir las disparidades regionales**

Luego de una descentralización, el Ministerio de Educación debe poseer las herramientas que permitan impedir el desarrollo de diferencias regionales significativas en las oportunidades educacionales y la calidad de la educación.

#### **Promover la iniciativa local**

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

Cuando los gobiernos regionales o locales invierten sus propios recursos, tienden a prestar mayor atención a la manera en que se gasta el dinero.

## Contar con una buena gestión

Mientras más fuerte es la infraestructura administrativa a nivel regional, mayor es la oportunidad de éxito.

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

Generalmente, la descentralización fortalece al ministerio central relevándolo de las múltiples tareas que pueden ser realizadas de mejor manera en los niveles inferiores.

## Mejorar la calidad de la educación: la conclusión final

En un sistema descentralizado, la calidad de la educación puede aumentar o disminuir según lo indicado por los puntajes de las pruebas. Puede no ser posible atribuir los cambios directamente a la reforma de descentralización, debido a que se encuentran involucradas numerosas variables socioeconómicas y organizacionales.

# Anexo B

## Lecturas adicionales

Beltrán, Miguel, «The Seventeen Spains,» en Richard Gunther (ed.), *Politics, Society and Democracy: The Case of Spain* (Boulder, CO: Westview Press, 1993).

Brown, D.J., *Decentralization and School-Based Management* (Londres: Falmer Press, 1990).

Carciofi, Ricardo, Centrángolo, Oscar, y Larrañaga, Osvaldo, *Desafío de la descentralización: Educación y salud en Argentina y Chile* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, 1996).

Castillo, Melba, *La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, 1997).

Chubb, J.E. y Moe, T.M., *Give Choice a Chance* (Washington, DC: Brookings Institution, 1989).

Hallinan, Maureen (ed.), *Restructuring Schools: Promising Practices and Policies* (New York: Plenum, 1995).

Lane, John y Epps, Edgar (eds.), *Restructuring the Schools: Problems and Prospects* (Berkeley, CA: McCutchan, 1992).

Mankoe, Joseph y Maynes, Bill, «Decentralization of Educational Decision-Making in Ghana,» *International Journal of Educational Development* 14, N° 1 (1994): 23-33.

Ornelas, Carlos, *La descentralización de la educación en México* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, 1997).

Puelles Benítez, Manuel de, «Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental,» *Revista de Educación* 299 (1992): 353-376.

Ruiz Mier, Fernando y Giussani, Bruno, *La descentralización y el financiamiento de la provisión de servicios de educación y salud en Bolivia* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, 1997).

Santos Filho, José C. dos, «The Recent Progress of Decentralization and Democratic Management of Education in Brazil,» *International Review of Education* 39, N° 5 (1993): 391-403.

Vargas, Jorge Enrique y Sarmiento, Alfredo, *Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, 1997).

Wohlstetter, P. y Odden, A. «Rethinking School-Based Management, Policy and Research,» *Educational Administration Quarterly* 28, N° 2 (1992): 529-542.





**Ve. A. Ce.**

Teléfonos: (56-2)638 5746 - (56-2)285 1837

E-mail: [ve.a.ce@bellsouth.cl](mailto:ve.a.ce@bellsouth.cl)

Santiago - Chile

---