

MODELOS PARA LA DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

por CONCEPCIÓN GÓMEZ OCAÑA
Universidad de Valencia

1. El concepto de descentralización: aclaración terminológica

Cuando hablamos del Sistema Educativo, nos referimos a una ordenación sistémica de los elementos que lo componen, y este planteamiento sería un tanto sesgado si no contempláramos el sistema educativo dentro de la macroorganización, que supone el ordenamiento político, que actúa como ente organizativo de los subsistemas que lo componen. Esta organización hace que, la mayoría de las veces, se ejerza un grado de intervención importante por parte del Estado, tendente a uniformar estructuras, lo que lleva, a una escasa dinamicidad en el funcionamiento del sistema. Esta rigidez provoca deficiencias de funcionamiento, por lo que los Estados aplican generalmente medidas correctoras para responder a las nuevas necesidades y problemas, que surgen por la creciente demanda de participación de los sectores implicados en el sistema educativo. Esta demanda de participación lleva a una estructura de organización descentralizada.

Ahora bien, al hablar de descentralización, hay que puntualizar a qué nos referimos exactamente, ya que la ambigüedad que generalmente presenta este término puede generar discusiones. Hay que distinguir entre la descentralización como proceso de transferencia desde las instituciones centrales a las locales, y la descentralización como un Estado o condición del sistema social. Vamos a referirnos exclusivamente a la autonomía institucional, que es un aspecto básico de la descentralización.

Para determinar el significado del concepto «descentralización» nos pueden ayudar las siguientes etapas de un posible proceso:

— Administración centralizada a nivel nacional.

— Reparto de responsabilidades entre el poder central y el autonómico en la decisión de los objetivos.

— Total transferencia de funciones desde el poder central al autonómico.

— Participación de los miembros de la comunidad en los órganos de decisión, a distintos niveles.

— Formalización, de un sistema central de reglas para el gobierno, en orden a restringir la arbitrariedad que podría darse.

— Autonomía de las instituciones locales, con una real distribución de responsabilidades, sin una institución y/o instituciones de mayor rango que puedan ejercer poder por encima de las autoridades locales.

Estas etapas nos muestran el largo recorrido existente entre el total intervencionismo y la ausencia de éste por parte del Estado: de él dependen el conjunto de subsistemas que lo componen y que según el tipo de política que lleve a cabo el «poder central» va a tener más o menos competencias en las instituciones que lo componen. Las etapas que hemos ofrecido anteriormente, dan lugar a los distintos modelos de descentralización que pueden darse dentro de la administración pública. Son, por así decirlo, tipos de organización educativa vigente en diferentes países.

Es necesario resaltar que: «un sistema podrá descentralizarse en la medida que antes haya estado centralizado» (Medina Rubio, 1976; García Garrido, 1981; Monreal y Viñao, 1982); sin embargo un sistema descentralizado, con organización de tipo federal también puede tender a la centralización, que tiene un carácter eminentemente normativo, por lo que es difícil justificar una descentralización que sólo haga referencia a aspectos administrativos, sin embargo, en alguna literatura norteamericana, se habla de una descentralización de la estructura administrativa, por ejemplo el caso de Cleveland. Sin embargo, Los Angeles implantó la descentralización administrativa junto a consejos de escuelas o de la comunidad con carácter consultivo. Detroit estableció los consejos de escuelas locales; Washington D. C. experimentó con dos distritos administrados por los consejos de escuelas locales. Así podríamos enumerar distintos ejemplos de descentralización y debatir cuales son los pros y los contras de distintos modelos. En este trabajo sólo vamos a tratar de definir el concepto.

El término «descentralización» hace referencia a una mayor responsabilidad de las autoridades no federales o nacionales de atender a las necesidades y a las aspiraciones de los miembros de una comunidad. Con la aplicación de los modelos descentralizados, se intenta resolver, desde mi punto de vista, al menos dos grandes problemas:

— Desarrollar en cada grupo y nivel, al máximo, las habilidades que resuelvan sus necesidades.

— Evitar las grandes estructuras burocráticas que generalmente no pueden atender a las necesidades que las distintas entidades, municipios o regiones presentan con la minuciosidad requerida.

Quizá sean éstos los dos grandes objetivos de la descentralización, los que pueden ser alcanzados con mayor precisión en los ámbitos locales, dando paso a una mayor participación responsable de la sociedad, a través de sus órganos autónomos con poder de gestión y decisión. Sin embargo no se puede olvidar que los modos de organizar administrativamente la educación tienen una vinculación política, dentro de las coordenadas que mueven los propios fines de una sociedad educativa (Medina Rubio, 1976). El concepto de descentralización se mueve dentro del ámbito de la administración pública, ya que la descentralización supone una mezcla de reforma política, estructural y de acción social. Hay que resaltar, sin embargo que la intervención del Estado en materia de educación es necesaria, no hay que olvidar que la educación es un servicio público. Cuando hablamos de descentralización nos referimos, pues, al modo de llevar a cabo esta intervención. Nos hemos referido antes a que, para que se pueda dar una descentralización, ha de haber existido previamente centralización: el paso de la centralización a la descentralización estará caracterizado precisamente por la transferencia de atribuciones mantenidas por la administración central, cediendo el control de esas atribuciones a las administraciones autonómicas o locales.

Desde un punto de vista sociológico, la descentralización representa abrir un cauce que posibilite la realización de un tipo o estilo cultural distinto, permitiendo así una mayor coherencia entre las relaciones intra-regionales. Este tipo de organización permitirá resolver los problemas propios de cada región, cediendo el paso a un nuevo reagrupamiento, que permitirá un pluralismo capaz de liberar a las regiones y a los individuos de la servidumbre de unas exigencias provocadas por los macroagrupamientos socio-políticos, que no favorecen el desarrollo de valores locales. Entendemos que la descentralización ayudará al reconocimiento de los derechos de la persona, a la forma de actuar en su medio cultural sin que por ello se perturbe el funcionamiento macrosistémico de todo el Estado, ya que una descentralización se produce dentro del propio sistema. La descentralización no supone un esfuerzo de democratización y de mejora de los servicios educativos ofrecidos, cediendo en la mayoría de las ocasiones el control a la comunidad. Las estructuras nuevas no hacen abstracción de la realidad anterior. Las reestructuraciones respetan las jurisdicciones anteriores, aunque pueda existir un reparto de responsabilidades sociales. La cadena comunicativa inter-instituciones, se establece, normalmente, entre centros educativos de la comunidad, éstos a su vez establecen una cadena comunicativa con las instituciones locales pertinentes, y las instituciones locales se rela-

cionan a su vez con las centrales. Las decisiones podrán ser tomadas más o menos descentralizadas según el nivel de autonomía que goce cada comunidad. La coordinación entre los servicios periféricos y el gobierno central será la base del éxito de la descentralización, ya que de modo directo o indirecto debe lograrse cierta uniformidad y coherencia dentro del sistema educativo total.

Es una característica predominante de los sistemas descentralizados, la participación de la comunidad en los órganos decisorios. Existen comités de consulta o ejecutivos, formados por representantes de los distintos estamentos: autoridades locales, padres de alumnos, profesores, estudiantes, y personal de administración y servicios.

Hay que resaltar también la importancia que adquieren los organismos decisorios en los sistemas descentralizados: cuando las transferencias por parte de la administración central son totales, las instituciones locales tienen un poder de control y decisorio sobre presupuestos, financiación, contratación de personal, concreción de filosofía de centro, elección del modelo curricular, tipo de evaluación, etc., todas estas atribuciones son, más o menos ejecutivas, según el modelo de descentralización aplicado.

Gordon Cawelti (1977) describe los siguientes tipos básicos de descentralización:

- a) Descentralización con departamentos, oficinas regionales, comités escolares regionales con poder ejecutivo.
- b) Descentralización con oficinas regionales y comité regional con capacidad consejera.
- c) Descentralización con oficinas regionales pero sin comité escolar.
- d) Descentralización sin oficinas regionales ni comité escolar.
- e) Información por distritos sin áreas regionales, oficinas de distrito o comité escolar.

Sea cual sea el modelo adoptado, dos son los criterios que se deben respetar:

a) *El medio sociológico.* Es importante respetar el contexto sociológico de una comunidad, sobre todo al establecer los comités escolares regionales o locales, procurando no fraccionar contextos sociológicos reconocidos.

b) *Los límites municipales.* Las relaciones entre las autoridades municipales y las comisiones deben ser intensas, evitando siempre que dos o más comisiones escolares se partan el territorio.

2. Modelos de descentralización: Nueva York y Londres

2.1. El caso de New York City, tomando como referencia el informe Bundy (Reconnection for learning: A Community School System for New York City), se podría resumir en los siguientes puntos:

— Establecimiento de distritos escolares, federados bajo una agencia central (entre 30 y 60).

— Cada distrito escolar posee un consejo de once comisarios, 6 elegidos por las asambleas de padres y 5 nombrados por el alcalde a partir de una lista preparada por la agencia central de educación.

— El distrito escolar contrata su personal, mantiene los edificios y los equipa, asegura los servicios educativos a todos los niveles, desarrolla los programas, determina el material pedagógico y establece las reglas administrativas que deben seguir las escuelas.

— El consejo metropolitano está compuesto de nueve miembros elegidos por el alcalde, 5 a partir de una lista de 16 personas, aprobada por la asamblea de presidentes de distrito, 4 a partir de una lista de 12 a 20 personas aprobada por una asamblea representativa. Ninguno de estos miembros es comisario de distrito.

— El consejo metropolitano contrata su personal, hace las investigaciones pertinentes, elabora los criterios de contratación de personal, se encarga de los contenciosos y las relaciones públicas, administra las escuelas especiales para niños disminuidos físicos o psíquicos y las escuelas de enseñanza profesional, negocia los contratos en nombre de los distritos escolares, prevé el transporte, mantiene un sistema de inspección y evalúa la calidad de la educación y de la administración de todas las escuelas.

— La agencia central compra, repara, renueva, construye todos los edificios escolares, pero siempre consultando las necesidades con el distrito correspondiente. El presupuesto es preparado por la agencia central, después de la pertinente consulta a los distintos distritos escolares. Luego cada distrito administra su presupuesto.

La Ley de abril de 1965, dictada con el afán de enmendar algunas deficiencias provocadas por este tipo de descentralización, estableció las siguientes diferencias: a) modificó el número de distritos y número de alumnos en cada uno de ellos (32 distritos, 18.000 a 38.000 alumnos cada uno); b) el consejo escolar es administrado por un consejo de 9 miembros elegidos en sufragio universal para un período de 7 años; c) el consejo metropolitano está compuesto de 7 miembros: 5 elegidos en sufragio universal en cada uno de los municipios, 2 nombrados por el alcalde. Su mandato dura 4 años; d) la agencia central tiene jurisdicción sobre los high schools y sobre las escuelas especiales; e) el distrito escolar tiene jurisdicción sobre los alumnos de nivel elemental y de la

high school; f) la agencia central define las exigencias mínimas de los programas de enseñanza, controla los exámenes, exige a los distritos un informe anual sobre la situación de cada una de las escuelas, contrata el personal y lo asigna a los distritos escolares.

Obsérvese cómo la ley de 1965 intenta centralizar algo más con el propósito de corregir algunas deficiencias, que puede pensarse, en principio, que provoca la descentralización.

2.2. Londres presenta un conjunto de 32 municipios. Los 20 municipios de la periferia de Londres se encargan, cada uno de la educación de su población local; están federados en el Greater London Council (G.L.C.), un organismo responsable de todos los servicios municipales.

Los 12 municipios del centro de Londres y la «City de London», son reagrupados en el Inner London Education Authority (I.L.E.A.), un consejo metropolitano encargado de la educación y federado también en el Greater London Council. En la práctica, el I.L.E.A. es autónomo en la gestión de sus recursos y en la toma de decisiones.

El funcionamiento está coordinado, lo cual no es extraño, ya que 40 de los 53 miembros de la I.L.E.A. son también miembros de la G.L.C. Los miembros restantes provienen de los 12 municipios y del Common Council of the City of London. La participación de los miembros se hace de acuerdo con la línea de los partidos políticos, según el modelo del parlamento británico.

Por debajo de la I.L.E.A. hay 10 regiones administrativas. La cohesión del sistema está asegurada básicamente por la inspección que vigila el desarrollo de los programas, se encarga de la evaluación y perfeccionamiento del profesorado. Los inspectores evalúan la calidad de la educación por escuelas. El sistema de inspección depende directamente de la I.L.E.A.

Una escuela secundaria posee un consejo de administración de 14 personas. Diez son nombradas por la I.L.E.A., incluyendo dos personas recomendadas por la Universidad de Londres del «London Institute of Education», y 4 por los padres. En la responsabilidad de este consejo recae la elección del «principal» y de los profesores. Se preocupa de la buena marcha de la institución, pero nunca de los programas de enseñanza que son elegidos y desarrollados bajo la completa responsabilidad del «principal» y los profesores.

3. *El caso español*

Uno de los objetivos de la reforma educativa española ha sido lograr una estrecha colaboración entre todas las administraciones públicas, muy singularmente entre el Ministerio de Educación y Ciencia y las

Comunidades Autónomas. En el «proyecto de reforma» se plantea, como prioridad, adaptar el marco legal, en materia de ordenación educativa existente en la actualidad, a una nueva distribución de competencias, que den respuesta al planteamiento legal de la constitución y de los diferentes estatutos de autonomía. Se trata de un diseño descentralizado del sistema educativo.

La descentralización del sistema educativo español podría resumirse en los siguientes puntos:

— Los poderes públicos centrales garantizan la participación efectiva de todos los sectores afectados, en cuanto a lo que se refiere a atender adecuadamente las necesidades educativas y la creación de centros docentes.

— El Estado y las Comunidades Autónomas definirán las necesidades prioritarias en materia de educación y fijarán los objetivos.

— El Estado y las Comunidades Autónomas definirán los recursos necesarios, de acuerdo con la planificación económica general del Estado.

— Las Comunidades Autónomas programarán en su ámbito territorial las necesidades específicas en cuanto puestos escolares.

— Participación en la programación general de la enseñanza todos los órganos colegiados.

3.1. Organos de Gobierno

3.1.1. El Consejo Escolar del Estado es el órgano supremo de ámbito nacional. Su presidente será nombrado por Real Decreto, a propuesta del ministro de Educación y Ciencia.

En el Consejo Escolar del Estado estarán representados:

— Los profesores: cuya designación se efectuará por sus centrales y asociaciones sindicales más representativas, de manera que la distribución sea proporcional entre los niveles educativos, el sector público y privado de la enseñanza.

— Los padres: serán designados por las confederaciones de padres de alumnos.

— Los alumnos: su designación se hará a través de las asociaciones de alumnos.

— Personal administrativo y de servicio de los centros docentes, designados por las centrales sindicales.

— Representantes de las centrales sindicales y organizaciones patronales, en representatividad de los ámbitos laboral y empresarial.

— Representantes de la administración educativa del Estado, designados por el ministro de Educación y Ciencia.

— Una representación de las Universidades.

— Personalidades de prestigio reconocido dentro del ámbito educativo.

3.1.2. Los Organos de Gobierno de los centros públicos.

Los centros públicos tendrán los siguientes órganos.

a) Unipersonales: Director, secretario y jefe de estudios.

b) Colegiados: Consejo Escolar del Centro, claustro de profesores.

El Consejo Escolar de los centros estará compuesto por:

— el director;

— el jefe de estudios;

— un representante del Ayuntamiento del término municipal donde esté enclavado el centro;

— un número de profesores no inferior a un tercio del total de los componentes del Consejo Escolar;

— un número de padres de alumnos no inferior a un tercio del total de componentes del consejo;

— una representación de alumnos elegidos entre los del ciclo superior.

En cada comunidad Autónoma existirá un Consejo Escolar para su ámbito territorial, cuya composición y funciones serán reguladas por una ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Los poderes públicos podrán establecer Consejos Escolares de ámbitos territoriales, así como dictar las disposiciones necesarias para el funcionamiento de los mismos. Deberá estar siempre garantizada en los respectivos consejos la adecuada participación de los sectores afectados.

4. *Algunos índices de descentralización*

El problema de la descentralización plantea algunas veces problemas de orden práctico sobre cuestiones de organización: estos problemas pueden surgir de modo particular en un especial contexto. Sin embargo, nos parece importante poseer una metodología capaz de establecer la catalogación de los problemas así como el grado de analogía de los mismos y aún permitir la elaboración de información pertinente para la toma de decisiones a diferente nivel de resolución.

La información acerca del grado de descentralización y de los problemas surgidos en su aplicación, o desarrollo, puede ser recogida identificando características generales que capten la esencia del problema, a partir de indicadores que puedan ofrecer suficiente información, para permitir una adecuada y diferencial caracterización.

Es verdaderamente valioso, en la planificación de la descentraliza-

ción, poder conocer lo que realmente ha ocurrido en el funcionamiento de otros subsistemas análogos, es decir, conocer lo que ha ocurrido en otros sistemas educativos, respecto a una o más variables relacionadas con la descentralización; de manera que se puedan identificar cuáles son los problemas que provoca la descentralización y como pueden ser resueltos. Así será más fácil diseñar una política educativa eficaz de acuerdo con los objetivos y las necesidades, reclamadas por la creciente demanda de participación de los sectores implicados en el sistema educativo. Los indicadores pueden funcionar como seleccionadores de características. Una aplicación concreta de la función de los indicadores podría ser la identificación del grado de centralización/descentralización del sistema educativo.

<i>Centralización</i>	<i>Sistema educativo</i>	<i>Descentralización</i>
+	dependencia presupuestaria	+
+	control de gasto	—
—	administración de los recursos financieros	+
—	contratación de personal docente	+
—	contratación de personal no docente	+
—	planificación de la enseñanza	+
—	planificación de la investigación	+
+	competencias centrales	—
—	control de los servicios escolares	+
—	control de las necesidades socioeconómicas locales	+
—	administración de servicios	+
—	control de becas	+
—	organización del transporte escolar	+
—	determinación de programas	+

En el cuadro anterior, ofrecemos algunas indicaciones, referidas a variables centralización/descentralización, que pueden mostrar bondad predictiva siempre y cuando:

a) Hayan sido diseñados específicamente para un concreto campo de trabajo.

b) Si son previamente conocidas las variables, con las que estén interrelacionados.

c) Si se especifican los criterios a partir de los cuales han sido elaborados.

d) Si gozan de un alto grado de objetividad.

e) Si se garantiza un nivel suficiente de fiabilidad.

Así, los indicadores podrán cumplir la función, por una parte, de

clarificar la tipología, en este caso, de la descentralización y, por otra, clarificar la naturaleza de los resultados esperados de la descentralización, siempre y cuando los indicadores hayan sido elaborados y analizados, con las variables relevantes y las dimensiones significativas del problema. De este modo será posible delimitar cuales han sido los niveles, resultados, etc., alcanzados.

5. Conclusión

La descentralización supone un esfuerzo de democratización y mejora de los servicios educativos. Debemos subrayar que la principal característica de los sistemas descentralizados es la cesión del control del sistema educativo a la comunidad. Por otra parte quisiéramos llamar la atención sobre cómo las estructuras nuevas (descentralizadas) no hacen abstracción de la realidad anterior, sino que normalmente, después de la descentralización, existe un organismo único que coordina el sistema educativo total. La reestructuración respeta por una parte, las jurisdicciones anteriores, y por otra se promueve el reparto de responsabilidades sociales.

Dirección de la autora: Concepción Gómez Ocaña, Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación, avenida Blasco Ibáñez, 21, 46010 Valencia.

Fecha de recepción de la versión definitiva de este artículo: 15.IX.1989.

BIBLIOGRAFIA

- CASTILLEJO, J. L.; COLOM, A. (1988) *Pedagogía Sistémica* (Barcelona, CEAC).
- COOMBS, P. H. (1985) *La crisis mundial en la educación* (Madrid, Santillana).
- (1969) *Time for change of strategy* en BEEBY, C. E. (ed.) *Qualitative aspects of educational planning* (Paris, UNESCO).
- ERIC (1975) *Italic une véritable décentralisation et un décloisement social*, nov. 1975.
- FERRISS, A. (1969) *Indicators of trends in American Education* (New York, Rusell Sage Foundation).
- GARCÍA GARRIDO, J. L. (1981) *Sistemas internacionales de regionalización en los problemas educativos* (I.C.E. Universidad Politécnica de Valencia).
- (1982) *Educación Comparada. Fundamentos y problemas* (Madrid, Dykinson).
- (1984) *Sistemas educativos de hoy* (Madrid, Dykinson).
- GORDON CAWELTI (1977) *Urban school decentralization and curriculum development strategies* (Georgia Department of Education).
- HANSZEISEL (1962) *Digalo con números* (México, Fondo de Cultura Económica).
- JAN-ERIK LANE Y MAC MURRAY (1985) *The significance of Decentralization in Swedish Education*, *European Journal of Education*, 20:2-3.
- JOHNSTONE, J. (1981) *Indicators of Education System* (Paris, UNESCO).

- KERLINGER, F. N. (1981) Enfoque conceptual de la investigación del comportamiento (México, Interamericana).
- LERNER DE ALMEA, R. (1986) La regionalización de la educación y la descentralización como factores relevantes de una educación anti-crisis para América Latina, *Universitas* 2.000, 10:2.
- LÓPEZ URQUÍA, J. (1969) *Estadística intermedia* (Barcelona, Vicens Vives).
- MARSCHAK, T. (1976) Coordination v.s. Local expertise: A new view of school district Decentralization, *Social Action Research Center, Berkeley*.
- MARVIM R. PILO (1975) A tale of two cities. The application of models of school decentralization to the cases of New York City and Detroit, *Education and Urban Society*, 7.
- MEC (1975) *Los indicadores de resultados en los Sistemas de enseñanza* (Madrid, Servicio de Publicaciones MEC).
- MEC (1987) *Proyecto para la reforma de la enseñanza. Propuesta para debate* (Madrid, Servicio de Publicaciones MEC).
- MEC (1987) *Ley orgánica del derecho a la Educación y disposiciones reglamentarias* (Madrid, Servicio de Publicaciones MEC).
- MEDINA RUBIO, R. (1976) Centralización y descentralización del sistema educativo, *VI Congreso Nacional de Pedagogía*.
- MONREAL, J.; VIÑAO, A. (1982) *Modelos de administración educativa descentralizada. Su aplicación a la región de Murcia* (Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Murcia)
- O.E.I. (1985) School district decentralization: The case of Los Angeles, *Education Urban Society*, 7:4.
- PULIDO, A. (1972) *Estadística y técnicas de investigación social* (Madrid, Anaya).
- THOMAS, DONALD (1971) Decentralization as a management tool, *Paper presented at American Management Association Annual Conference and exposition*.
- WASHINTOM, R. O. (1973) The politization of school decentralization in New York City, *Urban education* VIII:3.
- WILLIAMS, R. (1978) *Administrative Decentralization in School Systems and its effect on The Organization of Media Services. Atlanta Public Schools: A case Study* (Rutgers, the State University New Brunswick, N. J. Institute of management and labor relations).

SUMMARY: MODELS FOR EDUCATIONAL DECENTRALIZATION

Decentralization involves a reinforcing of democratization and an improvement in educational services. Decentralized systems are characterized by the fact that control over the educational system has been ceded to the community itself. At the same time, the new structures (decentralized) do not automatically exclude previously existing structures. Normally, after the process of decentralization, a single organism is established in order to co-ordinate the whole of the educational system. This re-structuring, however, continues to respect previous jurisdictions while at the same time favouring the distribution of social responsibilities.

KEY WORDS: Educational Polity. Educational System. Decentralized Organization. Institutional Autonomy. Decentralization.