

DICIEMBRE 2000 - Año 2 / N°7

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: preal@terra.cl

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

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.cl

## La descentralización y democratización de la educación española

**España es uno de los pocos países que ha aplicado una reforma de descentralización educacional de largo alcance de manera sistemática y completa. El esfuerzo realizado en este ámbito por más de 20 años, no exento de dificultades, ha dejado importantes lecciones. Una de ellas es que la descentralización efectiva de una institución educacional es un esfuerzo sistemático que requiere de la colaboración de muchos sectores del gobierno. Otra lección es que en la medida que la iniciativa de descentralización contenga más oportunidades positivas para las regiones, municipios y escuelas locales —en lugar de transferirles problemas y carga financiera— mayores son las posibilidades de un cambio exitoso.**

*En este número se resume parte del análisis de la publicación de E. Mark Hanson titulada «Democratization and Educational Decentralization in Spain: a twenty year struggle for reform», Vol I N°3 (junio del 2000) de la serie de Reforma y Gestión de la Educación - Estudios de País del Banco Mundial.*

El 1 de enero del 2000 España completó el proceso de transferencia de autoridad en la toma de decisiones educacionales a los últimos gobiernos regionales de un total de diecisiete. Este proceso convirtió al país, en dos décadas, desde una de las naciones europeas más centralizadas en cuanto a gobierno y educación a una de las más descentralizadas. Contrariamente a la mayoría de las iniciativas de descentralización —que prometen más de lo que finalmente resultan—, en este caso los resultados parecen haber ido más allá de lo planificado originalmente.

Desde la muerte del General Franco, tras 40 años de dictadura, el camino hacia la democracia y la descentralización en el gobierno y en educación fue complejo y dificultoso. De hecho la descentralización educativa tomó 20 años, el doble de lo estimado al principio. Sin embargo, una vez iniciada la lucha por un cambio profundo, la des-

centralización del poder político se convirtió en una premisa de la democracia española, lo que se aplicó también al sistema educacional.

Para analizar esta experiencia se revisan 4 etapas y el impacto de cada una de ellas en el proceso descentralizador.

### Evolución histórica

#### 1. Los años de Franco: fuerzas para la centralización (1939-1975)

El sistema educacional durante el régimen de Franco tenía dos funciones principales: en el contexto político, adoctrinar a las nuevas generaciones con valores que reforzaran el Estado, particularmente los valores de obediencia total a la autoridad; en el contexto académico, producir elites para el poder socioeconómico. Al igual que todos los ministros, el de Educación era responsable ante Franco y nombraba a los administradores de las escuelas, los cuales no poseían más autoridad que para aspectos rutinarios del día a día. La Iglesia Católica tenía el control de los contenidos que se enseñaban en los colegios. Si bien la gestión del sistema no se consideraba particularmente ineficiente, estaba totalmente controlada desde arriba. Hacia la muerte de Franco en 1975, España estaba gastando sólo un 1,78% de su Producto Geográfico Bruto en educación, el más bajo de Europa Occidental (5,1%).

## 2. La transición: del gobierno autocrático al democrático (1975-1982)

La delicada transición de España comenzó cuando, tras la muerte de Franco, Juan Carlos I fue proclamado Rey. Dado que ningún centro de poder estaba en condiciones de dominar la escena política, la transición se caracterizó por la negociación a través de una serie de pactos y acuerdos, primero en torno a cambios marginales y luego con otros de envergadura, como la promulgación en 1978 de una nueva Constitución, la cual tuvo un gran impacto en el ámbito educativo. Se establece la monarquía constitucional y un parlamento elegido democráticamente donde reside el poder del gobierno; el país es organizado en 17 comunidades autónomas (un sistema cuasi federal) con una división entre el poder central y el de los gobiernos regionales, descentralizando la autoridad a ritmos diferentes según las condiciones en que se encontraban las regiones. De telón de fondo está el desafío de conservar el concepto de «una nación».

En el campo educativo, se busca asegurar que España tenga un solo sistema educacional constituido por 17 sistemas integrados. Se establece que el Ministerio de Educación (MEC) puede definir el 65% del material de instrucción de las escuelas —«los mínimos»— (55% en las regiones que tienen su propia lengua) y el resto es determinado por las comunidades autónomas. El MEC establece la estructura general de los ciclos académicos, de manera que los alumnos que se trasladan a otras regiones encuentren las mismas materias en los mismos grados y que los créditos escolares sean transferibles.

Por otra parte, aumenta progresivamente el gasto en educación a partir de reformas tributarias, lo que permitió ampliar la construcción de escuelas y la matrícula. Miles de funcionarios estatales fueron transferidos a las comunidades autónomas a medida que el poder y los recursos se descentralizaban.

La transferencia del poder se dio en general en forma pragmática y pacífica,

donde el compromiso político fue el medio y la descentralización fue el fin. En los años que vinieron, sin embargo, el compromiso político disminuyó en la medida que el péndulo se movió hacia la izquierda.

## 3. Políticas de la izquierda: la educación como motor de la igualdad social (1982-1996)

En 1982 el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) asumió la mayoría absoluta en el Congreso, reteniendo el control por 14 años. La filosofía educacional del PSOE era que las escuelas debían ser poderosos instrumentos de cambio social, en la búsqueda de igualdad social y no de elitismo, proveyendo más espacios escolares, elevando la calidad de la instrucción y estableciendo participación ciudadana directa en el manejo de los asuntos de los establecimientos. La universalización, modernización, democratización y descentralización estuvieron presentes en las tres grandes leyes de reforma educacional del gobierno socialista:

- *La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE)* de 1985 que, entre otras cosas, busca la descentralización educacional al nivel local y la democratización de las escuelas. Crea consejos locales integrados por apoderados, profesores y representantes del staff en cada colegio, elegidos por la comunidad educativa. Estos consejos son la máxima entidad escolar con poderes ejecutivos. También crea el Consejo Escolar del Estado, compuesto por 80 miembros, quienes debaten, critican y hacen sugerencias sobre todas las propuestas educacionales antes de que se conviertan en ley.

- *La Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)*, de 1990, que fue la más controvertida de las tres, iniciando una reorganización global del sistema y una revisión completa del currículum. Extendió la obligatoriedad de la educación hasta los 16 años de edad, reformó la capacitación docente e introdujo más elementos de descentralización (incluso mayor descentrali-

zación del currículum).

- *La Ley Orgánica de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (LOPEGCE)* de 1995, como un nuevo esfuerzo que busca corregir debilidades del proceso descentralizador en marcha.

Estas tres leyes fueron aprobadas por la mayoría socialista en el Congreso, pero no sin oposición, proveniente tanto de la derecha como de la jerarquía católica y de gremios de profesores.

En 1987 el propio gobierno socialista anuncia que el proceso de descentralización se suspendería hasta principios de los 90s, señalando que los gobiernos regionales a los que aún no se habían transferido mayores facultades requerían todavía generar las capacidades y organización para asumir sus propios asuntos. Desde el punto de vista político, dos hipótesis pueden ayudar a comprender esta decisión. Una es que, de continuar la transferencia de poder y presupuesto hacia las regiones, el gobierno central se debilitaría al punto de no poseer suficiente poder para ejecutar sus políticas. La segunda, tiene que ver con el descontento general que había en España, con la consecuente debilitación del PSOE, poniendo al partido en riesgo de perder la mayoría en varios parlamentos regionales, por lo que no había interés en descentralizar poder y recursos para otros partidos.

En 1992, sin embargo, las condiciones habían cambiado y se retomó el proceso de descentralización para alcanzar a los 10 gobiernos regionales que aún no les había llegado este cambio.

## 4. Políticas de la derecha: la educación como motor de eficiencia y preservación cultural (1996-1999)

En las elecciones de 1996 el péndulo se fue a la derecha y asumió, por un delgado margen a su favor, el Partido Popular. En el intertanto, sin embargo, España se había convertido en una nación gobernada por leyes (no por personas) y, por ello, el nuevo gobier-

no debió asumir la responsabilidad de aplicar leyes y programas educacionales a los que antes se había opuesto, especialmente LODE y LOGSE. La filosofía educacional de la derecha incorporaba los conceptos de eficiencia, profesionalización de los docentes, capacitación administrativa y carrera para los directivos, aumento de la investigación, énfasis académico en las humanidades y preservación de la herencia cultural en la cual se otorga un importante rol a la religión. Los conceptos de libertad y calidad son centrales en el programa educacional. El Partido Popular se comprometió públicamente a completar el proceso de descentralización.

### Descentralización regional y escolar

Con la transferencia de la autoridad educacional a las primeras 7 regiones en los 80s, comenzaron a ocurrir cambios que mostraron a las regiones tomando el control de sus propios asuntos y, también, el financiamiento de los mismos. La transferencia de fondos a las regiones descentralizadas se hizo en forma de subvenciones por bloques, esto es, que los recursos no estaban preestablecidos para programas específicos y cada región veía sus prioridades presupuestarias, lo que deriva en que algunas de ellas destinen más que otras al ítem de educación.

En el ámbito curricular, se vieron dificultades para determinar los contenidos de enseñanza. Una de las preocupaciones del Partido Popular era la forma en que se enseñaban las humanidades (historia, cultura, geografía, literatura y lengua española, etc.). Por ello el MEC inició una completa revisión curricular, introduciendo importantes cambios, lo que generó una gran polémica y el rechazo de algunas regiones. Un tema particular en el que había discrepancias eran las interpretaciones de la historia española, donde se oponían la España eterna, tradicional, con la pluralística, multicultural.

En lo que se refiere a la descentralización de la gestión escolar, cabe señalar que ésta dependía de tres condiciones:

- elección democrática de padres y profesores para integrar el Consejo Escolar, que es el máximo cuerpo gubernativo de la escuela;
- la elección, por parte del Consejo, del director de la escuela entre los profesores candidatos para este puesto; y
- la preparación y ejecución del Plan de Desarrollo de la escuela.

En la práctica, han habido dificultades en estos ámbitos, tales como la escasa participación de los apoderados para elegir al consejo escolar o la falta de profesores interesados en postular al cargo de director.

Para superar aspectos débiles de la reforma descentralizadora, se comenzaron a introducir algunas modificaciones a partir de 1995, siendo una de las principales la ampliación de las facultades del director de la escuela e incentivos para el cargo, así como la profesionalización de este puesto administrativo. Todos los profesores que aspiren a cargos directivos deben primero pasar por un programa de capacitación que los «acredita» como preparados para ejercerlos.

### Un sistema educacional diferenciado-integrado

Hay al menos seis mecanismos establecidos para ligar las 17 partes del sistema educacional de manera que conformen un todo. Entre ellos están la posibilidad de que el Estado retenga los diplomas de graduación si una comunidad autónoma o un establecimiento se aleja notoriamente de las políticas educacionales; la existencia de inspectores del Ministerio de Educación para controlar y supervisar a las escuelas desde el punto de vista pedagógico y organizacional; los contenidos «mínimos» (establecidos por el MEC y que se deben enseñar en todas las regiones); el Instituto Nacional de Calidad y Eva-

luación, que debe evaluar la calidad de la educación de las comunidades autónomas e identificar áreas académicas más débiles; la Conferencia de Consejeros de Educación, que se reúne al menos una vez al año y forma subcomités para trabajar temas específicos a nivel nacional; y el Consejo Escolar del Estado, integrado por 80 representantes de distintos grupos (profesores de escuela y universitarios, sindicatos, apoderados, iglesia, personalidades destacadas del ámbito de la educación, etc.). En la práctica, todos estos mecanismos presentan limitaciones que no sólo dificultan un mayor control desde el nivel central sino que también sugieren que las regiones pueden tener, y de hecho tienen, mayores grados de libertad que los provistos en la misma legislación.

En resumen, en 1978, tres años después de la muerte del General Franco, el proceso de democratización en el gobierno (y educación) comenzó a difundirse a los niveles regionales con la transferencia de autoridad, responsabilidad y recursos. En 1985, la democratización se amplió con una reforma mayor que llevó la responsabilidad de la gestión a nivel de la escuela y, diez años más tarde, con las lecciones aprendidas, se realizaron ajustes «a mitad de camino», que han favorecido el progreso de la descentralización educacional.

La falta de mediciones estandarizadas sobre logros de aprendizaje entre las distintas regiones y a lo largo del tiempo dificulta un análisis respecto al progreso relativo de las regiones en relación a como era antes de la descentralización. Sin embargo, se puede decir que el proceso ha sido exitoso: las experiencias de descentralización de las primeras regiones se usaron para las siguientes, los ítems que debían ser transferidos (personal, infraestructura, vehículos) fueron negociados y se alcanzaron estándares aceptables, y tanto las estructuras de gobierno del centro como de las regiones se han sentido beneficiadas con los cambios.

## Lecciones de un proceso de descentralización

De la experiencia española se desprenden varias lecciones, buenas y malas, para el diseño y ejecución de reformas para la descentralización y democratización del sistema educacional, como las que se resumen a continuación.

### GOBERNABILIDAD

- Negociar, no dictaminar. Más que impuesta desde arriba, la descentralización debe negociarse entre el centro y las regiones, en la cual cada uno recibe tipos y grados específicos de autoridad y responsabilidad sobre ítems y entidades determinados.
- Dejar que una corte decida sobre los desacuerdos. El centro debe retener mecanismos institucionales para asegurar el concepto de «una nación», mientras que las regiones deben tener recursos para preservar su legítima autoridad descentralizada. Cuando hay desacuerdos entre ambos, una tercera parte debe decidir.
- Cambiar en forma incremental. La autoridad no debe transferirse a todas las regiones al mismo tiempo, sino sólo cuando una región demuestra apoyo ciudadano, así como capacidades humanas, administrativas y financieras para asumir las nuevas responsabilidades.
- Redireccionar la reforma, con correcciones a mitad de camino, según lo vaya señalando la experiencia.
- Transferir el inventario (recursos físicos como escuelas y su equipamiento) en buenas condiciones.

### PERSONAL

- Mantener los buenos administradores en su puesto. Los cambios constantes en personal, particularmente por razones políticas, son contraproducentes.
- «Despoblar» el Ministerio de Educación. Junto con la transferencia de autoridad y recursos financieros, el personal que trabaja en una región (profesores y administradores) debe ser transferido al control regional.
- Cambiar la misión del Ministerio. A medida que la responsabilidad y autoridad pasa a las regiones, la misión del Ministerio debería cambiar desde la de controlar a la de facilitar y equilibrar el desarrollo educacional regional, por ejemplo, a través de investigación, capacitación en gestión, evaluación académica y monitoreo del cumplimiento de las leyes y políticas educacionales nacionales.
- Generar líderes educacionales. El establecimiento de una carrera de gestión educacional basada en el mérito, con el tiempo, permite construir cuerpos de líderes con experiencia.

### RECURSOS FINANCIEROS

- Otorgar los fondos adecuados para la expansión educacional. De acuerdo al crecimiento de la población estudiantil, se deben transferir a las regiones suficientes fondos para asegurar una expansión tanto en términos de cantidad como de calidad.
- No recargar el presupuesto financiero de las regiones. La descentralización no debe usarse como excusa para transferir responsabilidad financiera a las regiones y a las escuelas locales cuando no tienen suficientes recursos disponibles para asumir sus nuevas responsabilidades.
- Usar subvenciones por bloques. La transferencia de fondos a las regiones en forma de subvenciones por bloques que incluyen a todos los sectores del gobierno regional permite a cada región establecer sus propias prioridades de financiamiento.
- Equilibrar los fondos entre regiones ricas y pobres. El establecimiento de un sistema interterritorial de transferencias de fondos entre regiones ricas y pobres ayuda a equiparar la distribución de recursos financieros para apoyar las escuelas.
- El centro y las regiones deben cofinanciar la educación.

### POLÍTICAS DE EDUCACIÓN

- Un apoyo político fuerte es fundamental. El éxito o fracaso de una reforma de descentralización depende más del apoyo político que de sus méritos técnicos.
- Los políticos deploran delegar poder. Un partido político en el poder resistirá la transferencia de autoridad a regiones controladas por otro partido político.
- Es clave contar con una visión compartida. Mientras la visión de descentralización es más ampliamente compartida entre los centros de poder (partidos políticos, líderes de las iglesias, gobiernos regionales, municipios, líderes escolares) mayor es la posibilidad de éxito.
- Gobierno de las leyes y no de personalidades. Cuando un país alcanza el punto en el proceso de democratización en que es gobernado por leyes y no por personas poderosas, la reforma de descentralización puede mantener la trayectoria deseada a pesar de cambios en ideologías políticas, líderes en el poder y la competencia de prioridades nacionales.