



Trace. Travaux et Recherches dans les
Amériques du Centre
ISSN: 0185-6286
redaccion@cemca.org.mx
Centro de Estudios Mexicanos y
Centroamericanos
México

Malgouyres, François
Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres
países federales latinoamericanos
Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre, núm. 65, junio, 2014, pp.
69-80
Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=423839523006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Descentralización y recentralización educativa en una perspectiva comparada de tres países federales latinoamericanos

François Malgouyres
 Universidad de Bordeaux – France
 Laboratorio Cultures, Éducation et Sociétés (LACES – EA4140)

Fecha de recepción: 22 enero del 2014 • Fecha de aprobación: 19 de mayo del 2014

Resumen: Con el fin de analizar los fenómenos de centralización y descentralización en la educación, este texto realiza una comparación internacional sobre el continente latinoamericano. Se estudiarán primero las razones que llevaron a los Estados a descentralizar o a desconcentrar la educación. Nuestro estudio se enfocará en los países de México, Brasil y Argentina. Los tres son federaciones, pero sus historias y realidades sociales y económicas son distintas. Tras distinguir los movimientos de descentralización y desconcentración que condicionan unas lógicas específicas de regulación de las políticas en educación, analizaremos los procesos de recentralización.

Palabras clave: descentralización, desconcentración, políticas de educación, Estado, federalismo, (re)centralización

Abstract: To analyze the phenomenon of centralization and decentralization in education, this text makes an international comparison on the Latin American continent. We will study first the reasons that led States to decentralize or to deconcentrate education. Our study will consider the countries Mexico, Brazil and Argentina. All three countries are federations but their history and their social and economic realities are different. After having highlighted the movements of decentralization and deconcentration that affect specific approaches in the regulation of education policies, we will focus on the processes of recentralization.

Keywords: decentralization, deconcentration, educational policies, State, federalism, (re)centralization.

Résumé: Afin d'analyser les phénomènes de centralisation et de décentralisation en éducation, ce texte fait une comparaison internationale sur le continent latino-américain. Seront tout d'abord étudiées les raisons qui ont poussé les États à décentraliser ou à déconcentrer l'éducation. Notre étude mettra en perspective les pays du Mexique, le Brésil et l'Argentine. Tous les trois ce sont des fédérations mais leur histoire et leurs réalités sociales et économiques sont différentes. Après avoir mis en perspective les mouvements de décentralisation et de déconcentration qui conditionnent des logiques spécifiques de régulation des politiques en éducation, nous analyserons les processus de recentralisation.

Mots clé : décentralisation, déconcentration, politiques d'éducation, Etat, fédéralisme, (re)centralisation.

La escritura latinoamericana sobre la descentralización/desconcentración educativa fue muy abundante en la década de los noventa. Desde entonces observamos una escasez de investigación de las ciencias sociales y de la educación sobre el tema. Sin embargo, existe un fenómeno recalcable desde hace menos de diez años en el continente, el fenómeno inverso al movimiento descentralizador de los años 1980-1990: *la centralización o la recentralización de la educación*. En muchos países, el Estado central “se hace cargo” de problemáticas educativas delegadas en el pasado a los gobiernos locales (entidades estatales, municipios) o entidades privadas.

Para el análisis de los fenómenos de centralización y descentralización proponemos una comparación internacional en el continente. En primer lugar, abordaremos las razones que llevaron a los países a descentralizar o a delegar la educación. Nuestro estudio se enfocará en tres países particulares: México, Brasil y Argentina. Los tres son federaciones, pero su historia y sus realidades sociales y económicas son muy diferentes. A lo largo de la primera mitad del siglo XX México y Argentina se han consolidado en torno al concepto de Estado-Nación, Estados oligárquicos organizados por las clases dominantes de la sociedad. El sistema educativo en estos países paralelamente se construyó con características sumamente estáticas y centralizadoras.

Aunque la investigación en América Latina establezca, pocas veces, matices entre descentralización y desconcentración, haremos todo lo posible para demostrar que estos dos movi-

mientos no son equivalentes y determinan lógicas de regulación en las políticas educativas. Nathalie Mons (2008) distingue claramente la descentralización como la transferencia de poderes y soberanía hacia unidades locales independientes del Ministerio o de la Secretaría de Educación; de la desconcentración, en la que la transferencia de competencias se realiza a favor de unidades locales que permanecen bajo la autoridad del gobierno central.

Al igual que la descentralización, la recentralización, especialmente en el ámbito educativo, debe leerse primero a través de las vicisitudes políticas de cada país y debe ser considerada en su vaivén en el tiempo con el proceso de descentralización. La descentralización de 1990 al 2000 no se refleja en negativo en la recentralización del 2000 al 2010. Sin embargo, el Estado es el origen de prerrogativas que ya le pertenecían en un pasado reciente o que le vienen atribuidas en la actualidad.

Esta centralización puede sorprender a primera vista en los sistemas federales. Por lo tanto, vamos a analizar las nuevas articulaciones de la recentralización en educación porque los tres Estados federalistas de nuestro estudio quieren redefinir los modos de regulación en educación y el papel de sus actores.

DESCENTRALIZACIÓN: ORÍGENES DE LA REFORMA Y PROCESOS DE APROPIACIÓN EN TRES CONTEXTOS NACIONALES

La descentralización en México: un proceso de hibridación entre tentación federalista y tropismo centralizador

Aunque México es un país federal, la educación siempre ha sido centralizada. Desde 1921, el gobierno federal puso en marcha una importante reforma de desarrollo de la educación pública. Durante más de seis décadas no dejó de centralizarse. La reforma constitucional de 1934 confirió al Congreso Federal la facultad de legislar para unificar y coordinar la educación en todo el país. Le permitió al gobierno central desarrollar y centralizar la política educativa.

En la década de los setenta se pudo observar el sinfín de problemas que había generado esta excesiva centralización: múltiples eslabones de poder y autoridad, gran cantidad de direcciones generales a nivel central y fuertes presiones en el sistema por parte del poderoso sindicato SNTE (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación).

La primera descentralización en los años de 1973 y 1974 es de carácter administrativo. Se trata de una desconcentración. El órgano central de la educación, la Secretaría de Educación Pública (SEP) formuló un proyecto de creación de nueve unidades regionales descentralizadas de servicios administrativos. Estas unidades, en coordinación con los servicios centrales y estatales, se encargarían del control presupuestario, los gastos corrientes y la simplificación de los procesos. La SEP conserva la iniciativa en la creación e implementación de las políticas públicas de educación.

Las primeras medidas de descentralización se llevan a cabo realmente en México en los años 1992 y 1993 con base en el texto llamado Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y a la Ley General de Educación que sigue. El Estado federal transfiere a las entidades estatales la responsabilidad de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria así como la formación docente.

Diez años serán necesarios para llevar a cabo las consultas y crear los órganos de esta descentralización hasta el acuerdo final de 1992. Así, cada delegación se convierte en Dirección General de Servicios Coordinados de Educación Pública.¹

El concepto de descentralización tal como se entiende hoy en día en México es, por ley, *la transferencia de autoridad, de recursos financieros y de obligaciones de la administración central hacia los gobiernos estatales*. Sin embargo, el gobierno central siempre ha querido conservar el control y preservar la homogeneidad del sistema educativo nacional que considera como un todo. Por lo tanto, conserva las funciones normativas y la capacidad de asignación a los estados de los recursos financieros. La autoridad sigue siendo propiedad del poder central. Aunque las entidades federales participen del presupuesto educativo de su estado, necesitan “negociar” con la entidad federal la parte que les corresponde. Este regateo presupuestario mantiene a los estados bajo tutela presupuestaria para con el poder central.

Sin duda, habría razones más ocultas que engendraron la reforma educativa: el poderoso papel de la SNTE. Colusión y connivencia entre el sindicato, el mundo político y la SEP son significativos y se fundan en pactos político-corporativistas. En el momento de la firma del Acuerdo Nacional, los representantes del SNTE afirmaban que la descentralización de la educación tenía como meta desmantelar el sindicalismo docente al regionalizar y desnacionalizar la educación. En las negociaciones tripartitas (SEP, estados y SNTE), los representantes del sindicato insistieron mucho en mantener un *statu quo* en educación, es decir, la permanencia de un funcionamiento a partir del centro.

Para Krawczyk y Vieira (2007: pp. 59-80) la política de descentralización de México que pretendía ser innovadora se subordinó a la lógica de la política partidista en el que el corporativismo del SNTE continuó siendo predominante. Además, las negociaciones entre el gobierno central, los gobiernos estatales y el sindicato fueron ásperas por la falta de un capítulo sobre los impuestos que hubiera conferido más transparencia a los criterios utilizados respecto a las transferencias de recursos financieros.

El Estado central, sobre todo en la época del PRI, ¿expresó acaso el deseo de llevar hasta su final los procesos de descentralización? Él tenía que aceptar, *de facto*, que los grupos políticos adversos pudieran tener el poder en las regiones. Los setenta años en el poder del PRI generaron comportamientos de autoprotección y de conservación de privilegios e influencia por parte del gobierno central (Tatto, 1999).

La descentralización tal como se implementó en México favoreció las desigualdades entre los estados, debido a que la transferencia no fue acompañada por recursos financieros federales adicionales para que las entidades estatales pudieran cumplir con sus compromisos. Algunas regiones tuvieron que asumir el proceso de descentralización con el mismo presupuesto y recurrir a otras fuentes de financiación como los padres, empresas, ONG e iglesias. Así, la descentralización ha cuestionado y sigue cuestionando el derecho fundamental a la educación pública gratuita, derecho puesto de realce en la Constitución de 1917 (Calvo Pontón, 2002: p. 37).

La descentralización educativa mediante el Acuerdo educativo de 1992 se enmarca ideológicamente en las recomendaciones del Banco Mundial o de la Organización Mundial de Comercio (OMC) que consideran a la educación como un servicio que se debe liberar. El Programa nacional “Escuela de Calidad” (PEC), que favorece acuerdos locales entre las escuelas y las empresas y que está apoyado por las organizaciones internacionales, alentó la competencia entre escuelas que debían obtener nuevas fuentes de financiamiento. Con ello peligró la reflexión sobre la gestión pedagógica y la mejora de la calidad de la educación. Además, la búsqueda de financiación externa y privada ha aumentado las desigualdades entre las escuelas y dentro de un mismo estado, entre las zonas rurales y urbanas (Bonilla, 2002: p. 21).

Esta desigualdad educativa, así como el derecho a una educación de calidad, han sido los temas de campaña del candidato Enrique Peña Nieto en el 2012. La reforma educativa que propuso tras haber sido elegido presidente coloca de forma clara al Estado federal como actor fundamental de las políticas educativas. Redefine implícitamente las relaciones con los sindicatos, el SNTE y la CNTE, y el papel laboral y no político que deberán desempeñar de ahora en adelante.

Brasil cuenta con el sistema de financiamiento de educación básica más descentralizado de América Latina

Los rasgos principales de esta reforma tienden a centralizar, otros dirían organizar, a partir del centro el servicio profesional docente y su evaluación recuperando la rectoría sobre el ingreso, la promoción y la evaluación del desempeño de los maestros.

Al involucrarse el poder central en la educación de forma tan acuciante, ¿será que finalmente se pone en tela de juicio el fracaso del ANMEB del 92 o por lo menos los fallos de dicha reforma? ¿Las entidades estatales habrán sido incapaces dentro del marco de la descentralización de liderar con equidad y eficiencia al cuerpo docente así como gestionar con transparencia y eficacia los recursos financieros públicos, la mitad de los cuales son, por lo menos, de origen federal?

En México, el Estado central sigue siendo el gran regulador y ordenador. El federalismo parece ser un ideal inasequible ya que la política de la Nación mexicana no nace de las entidades estatales como un reflejo de las necesidades de la población, sino del centro con una visión nacional que confía más en su propio poder que en el de los estados para llevar al país hacia adelante.

Brasil entre descentralización, desregulación y privatización de la educación

A lo largo de los años ochenta se delegaron numerosos poderes a los estados y municipios como resultado de las políticas de descentralización. Empezó en este país una verdadera descentralización, sumamente relacionada con el espíritu federalista que caracteriza la Nación brasileña. Estas reformas estuvieron vinculadas con movimientos de democratización del país. En los discursos políticos se vinculó la descentralización con la participación ciudadana y la transición democrática.²

La Constitución Federal de 1988 votada con el regreso de la democracia pretendía romper con la lógica de péndulo entre centralización y descentralización asociando esquemas de organización federativa más descentralizados que los de las federaciones existentes (como los modelos estadounidense o alemán) y como un sistema nacional equitativo gracias a la regulación del régimen de colaboración³ (Cardoso, 2010, 749-768). Además, y a diferencia de otras federaciones, la Constitución incluye al municipio como tercera entidad con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa. Entonces la Constitución Federal de 1988 hizo posible que los municipios crearan su propio sistema de enseñanza. La Carta Magna les atribuye una autonomía relativa en la formulación de las políticas educativas, en particular para la educación preescolar y primaria. Los municipios pueden emitir normas.

A pesar de las recomendaciones de la Constitución, la colaboración de las tres entidades (Gobierno federal, estados y municipios) nunca ha sido fácil y el espíritu de colaboración fue desviado varias veces de su meta original. Por lo tanto, en educación a través de "mini-pactos" y de la creación de fondos (Fundeb), las entidades federadas⁴ han tratado de suavizar la asimetría sin reducir sustancialmente el papel del gobierno federal.

La Ley de Ejes y Bases de la Educación (LDB⁵), con el texto aprobado el 20 de diciembre de 1996, fija por ley los principios y objetivos de la

educación en Brasil, incluyendo la relación entre el gobierno federal, los estados y municipios bajo el régimen de colaboración. Además, la Unión es responsable de la coordinación de las políticas nacionales de educación. Articula los diferentes niveles y sistemas, establece normas y estándares y ejerce una función redistributiva y supletoria en relación con las demás instituciones educativas.⁶

La ley establece en el marco de la descentralización y autonomía que son los centros educativos los que se encargan de la elaboración y ejecución de proyectos educativos, la gestión de personal y de los recursos financieros y materiales (Unesco, 2010).

Brasil es un caso especial en el concierto de reformas de descentralización de la educación que las federaciones de América Latina han adoptado. Históricamente, como lo explican Carnoy y Moura Castro (1997: 12), la educación primaria y la educación secundaria siempre han sido muy descentralizadas a favor de los estados y municipios. Sin embargo, el gobierno central administra los recursos nacionales relacionados con la mejora de la calidad en educación. Se distribuyen estos fondos financieros a los estados más en función de intereses políticos que por razones pedagógicas y educativas.

Brasil cuenta con el sistema de financiamiento de educación básica más descentralizado de América Latina. Esta descentralización, sin embargo, no mejoró la calidad de la educación y acentuó las desigualdades geográficas. Por ejemplo, de escuelas municipales el gasto efectuado anualmente para un estudiante del Noreste es de 50 reales y para un estudiante urbano del Sudeste de 300 (Watkins, 1999). Abdeljalil Akkari (2001: 13) señala que la descentralización, que es posible gracias a la recuperación de la democracia, no se ha acompañado ni de medidas de apoyo financiero y técnico suficientes ni de una garantía en cuanto a la calidad de la educación impartida en las escuelas municipales.

En el caso de Brasil se plantea la cuestión del compromiso del Estado central en la resolución de las disparidades entre las entidades federadas. Si la federación no desempeña el papel de regulador, las desigualdades van en aumento: desigualdades sociales y geográficas. Los estados brasileños tienen la capacidad de recaudar impuestos. Se componen principalmente de impuestos sobre las ventas y representan casi la mitad de la recaudación fiscal de los estados. La solidaridad fiscal entre el Estado federal, los estados federados y los municipios es débil, lo que explica las disparidades tan grandes entre las entidades federadas. La mala gestión financiera obligó a algunas escuelas a utilizar en el marco de su autonomía a los padres e instituciones o empresas privadas, tanto para prestar apoyo a la organización y gestión del centro como en la ayuda para encontrar financiamiento.

Descentralización en Argentina e “hinchazón” burocrática

Hasta los años ochenta la responsabilidad de las escuelas primarias públicas se repartía en partes iguales entre las provincias⁷ y el Estado central. A lo largo del siglo XX Argentina desarrolló un sistema de educación subnacional. Si en México la educación básica siempre fue organizada por el Estado central, en Argentina eran los gobernadores de provincias y municipios, respectivamente, quienes se encargaban de este nivel de educación.

En Argentina, en 1970, las provincias tenían la responsabilidad de cubrir 50 por ciento del sistema público de enseñanza primaria.⁸ En 1978, el gobierno encabezado por los militares⁹ transfirió de forma autoritaria a las provincias la totalidad de la educación primaria. El Estado central no financió esta transferencia.

La reforma de descentralización de 1978 se enfocó en las perspectivas “económicas” y tecnocráticas (Filmus, 2005). Dicha reforma pretendía desapoderar al Estado nacional del servicio de la enseñanza primaria y de su carga financiera y racionalizar el uso de los recursos

sin tener en cuenta la calidad de la educación. Las disparidades regionales significativas y la falta de interés del Estado por la calidad educativa segmentaron de forma aguda el sistema educativo argentino.

En 1996, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) juzgó severamente el proceso de descentralización. Para el autor del informe el método adoptado por el país para la descentralización de la educación respondió a la existencia de restricciones macroeconómicas y de requisitos relacionados con la política tributaria más que a prioridades de políticas educativas (Carciofi, 1996: 65).

Desde el regreso de la democracia en 1983, el tema de la descentralización se integró a las plataformas electorales y se convirtió en un tema de campaña. En 1992, bajo el gobierno de Carlos Menem, la Ley de Transferencia¹⁰ traslada a las escuelas infantiles (preescolares) y las escuelas secundarias a las provincias.¹¹

La cuestión financiera fue el punto clave de las negociaciones entre los gobernadores y el Estado central. Los gobernadores obtuvieron para la descentralización de la educación secundaria la promesa del gobierno central de ayudarles a pagar la diferencia, por si el impuesto provincial no alcanzara a cubrir la totalidad del gasto. Esta promesa no se cumplió del todo debido a la crisis que sumió al país en una recesión económica y social terrible, que obligó al Estado a reducir drásticamente su presupuesto e hiciera caso omiso de los compromisos para con las provincias.

La descentralización de la educación confirió la carga de la educación a las provincias y no redujo paradójicamente los costos como lo pretendían los defensores de la reforma. Por el contrario, la burocracia se hinchó y los equipos técnicos locales se multiplicaron superando con creces la racionalización de personal realizada en la administración central.

Alex Rivas (2004: 269) sostiene que las modalidades del proceso de “provincialización” agravaron la dualidad de poder entre el centro de la soberanía central de la Nación y las soberanías múltiples de las provincias. Para Guillermina Tiramonti (2001) las lógicas financieras compensatorias nacidas de la descentralización y del Plan Social Educativo de 1993 despertaron actitudes discriminatorias para con la pobreza, en vez de desempeñar una función de integración de acuerdo a la lógica universalista en vigor antes planteada. En efecto, en el periodo de 1994 al 2000, las desigualdades entre provincias variaban entre uno y cuatro creando grandes disparidades en el gasto invertido por alumno.¹²

La Ley de Educación Nacional (LEN) del 2006 llegó después de una crisis financiera sin precedentes acompañada de una crisis social generalizada desde el 2001. Sin embargo, el gobierno central intentó restaurar la equidad entre las provincias argentinas, lo que no habían hecho la Ley de Transferencia y la Ley Federal de Educación de 1992, que dejaron sin resolver la igualdad financiera entre provincias. Por lo tanto, la LEN se fundamenta en un discurso sobre la justicia social y la igualdad, no pone en tela de juicio las leyes de descentralización de 1990, pero vuelve a ubicar al Estado federal como responsable de la implementación de políticas que promueven la igualdad.

Las políticas de descentralización educativa emprendidas en los años noventa por las tres federaciones de América Latina se caracterizan por enmarcarse en una perspectiva de reducción del gasto público y disminución de carga y responsabilidad del Estado federal a favor de las entidades locales o regionales, aunque sean entidades privadas. Las reformas de descentralización a veces, como es el caso de México, fueron más una desconcentración que no tienen como objetivo principal el resolver los problemas de calidad. Estas reformas se edifican más a partir de las comisiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) o del Banco Mundial respecto a la reducción de la deuda pública. La descentralización se define además bajo un enfoque ideológico neoliberal que pretende reducir el compromiso de los poderes públicos y principalmente de los Estados centrales en educación.

Para México y Argentina la descentralización se realizó desde el centro. En el primer caso, se trata de una descentralización que concede poco y que trata de recuperar una legitimidad erosionada por la externalización a nivel local de los conflictos. Para el segundo caso, la descentralización despoja al Estado central por delegación de la autoridad a los niveles inferiores, sin compensación financiera.

El caso de Brasil es muy diferente. La descentralización es parte de una proyección federalista, cemento histórico de la Unión. El principio del “menos Estado” que se apoya en el pensamiento neoliberal de la década de los noventa, también se relaciona con la concepción federalista y democrática de la Nación brasileña.

La descentralización de la década del 2010 replantea la problemática de la gobernanza de la educación. Ahora se asocia la palabra descentralización con su antónimo recentralización. Tomar en cuenta estos dos movimientos nos permite dibujar los nuevos contornos de las políticas educativas y las relaciones entre los diferentes actores.

LA RECENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN

¿Se ve desde el 2010 un renacer de la centralización en educación? ¿Habremos sacado todas las lecciones del neoliberalismo y de la globalización de los años noventa, especialmente en educación? Distingamos primero dos formas de recentralización en los sistemas federales. La recentralización puede producirse sea a la altura del gobierno central que recupera o se otorga prerrogativas, con el fin de dar coherencia nacional a las reformas, ya sea desde las entidades federadas que recentralizan la educación, anteriormente en manos de los municipios o de los centros educativos en el marco de su autonomía. ¿Dónde se sitúa ahora el centro estratégico de toma de decisiones y de definición de las políticas en la educación?

México: una federación ya centralizada

La descentralización de la educación no ha mejorado fundamentalmente la calidad de la educación. Eso no parecía ser el objetivo principal de los presidentes De la Madrid y Salinas de Gortari que le conferían a la descentralización un alcance más político que social y educativo.

El Estado, hasta hoy, sigue siendo el principal organizador de la educación en México. El movimiento actual de recentralización de la educación en dirección del poder central es patente en muchos países de América Latina, incluyendo Brasil y Chile y nunca ha dejado de existir en México.

Desde el Acuerdo Nacional en 1992, la SEP conserva el poder de dictar la norma, es decir, la capacidad de establecer criterios y reglas de carácter general. El nivel central siempre ha definido lo que se debe enseñar. El Estado federal mexicano sigue conservando sus prerrogativas de “Estado-educador”. No se realizó la reforma de descentralización de 1992 por completo, por lo tanto y al contrario de lo que ocurre en Brasil, el sistema no entró en la municipalización. Además, como en muchos países que han emprendido un proceso de descentralización, el poder central se otorgó y conservó el papel de “Estado-evaluador” (Broadfoot, 2000). Examina y evalúa el sistema en su globalidad a nivel de la Nación con el fin de garantizar a todos la igualdad en todo el territorio nacional. Por último, es “Estado-pagador” porque los recursos vienen administrados por el centro y redistribuidos por él hacia los niveles inferiores.

Carlos Ornelas (2011: 310) señala que el Estado central mexicano continúa con el poder de dictar la norma, y tomar las decisiones importantes de evaluar y asignar los recursos finan-

cieros. Sólo se han descentralizado los aspectos superficiales ya que las estructuras profundas permanecen centralizadas. En otras palabras para el autor, el poder se centraliza. Si se sigue el patrón de Nathalie Mons tenemos más una desconcentración que una descentralización.

México sigue siendo en educación una Nación centralizada, este país no ha llevado a cabo las reformas de descentralización que preveían los textos legislativos. Por eso no podemos aludir a una recentralización del sistema educativo ya que desde la década de los veinte, los dominios educativos más importantes permanecen en manos del Estado federal. La reforma educativa del 2013 del Presidente Peña Nieto confirma esta tendencia centralizadora general.

Brasil: una centralización en un contexto educativo fragmentado

Entre 2002 y 2010, durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva del Partido de los Trabajadores (PT), con varias leyes y decretos se inició un movimiento de centralización del sistema educativo y la apropiación de determinadas competencias por parte del Estado federal.

El Consejo Nacional de Educación¹³ establece desde 1998 el plan de estudio de la educación básica y los nuevos programas con relación a la extensión de la educación obligatoria, la cual por la ley del 2006 pasó a nueve años de escolaridad obligatoria. Históricamente, los estados federados asumían la responsabilidad de la definición de los programas. Hace poco tiempo que el Estado federal propone esquemas y contenidos curriculares no obligatorios, con el fin de ayudar a las escuelas a organizar sus programas de enseñanza. Hasta 1995 no existía ningún marco nacional.

Las políticas actuales no tienen la intención de volver a los fundamentos de la descentralización en el sector de la educación. En opinión de los especialistas, el gobierno federal debe consolidar la República y apoyar el pacto federal para erradicar las desigualdades sociales, regionales y raciales.

Más allá de una recuperación política y financiera de la educación por parte el gobierno federal, la descentralización debe, como la recentralización, consolidarse mediante la participación democrática en la gestión y en el liderazgo de las escuelas. Esta consolidación de la descentralización según la UNESCO (2005: 25-26) pasa por una mejor articulación de las políticas y del financiamiento de la educación entre la Unión, los estados y los municipios. Descentralización y recentralización no son mutuamente antinómicas. Una y otra contribuyen conjuntamente a la mejora de la calidad educativa. Los dos conceptos finalmente no se oponen sino que se complementan hasta que se encuentre el equilibrio adecuado entre ambos.

El Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) del 2006 propone la construcción de un sistema nacional de educación en Brasil. Se vuelve a centrar en la Constitución y sentimos que surge de nuevo la idea de Nación y de destino común de un pueblo cuando se considera la necesidad de que el patrón de la calidad sea el mismo para todas las entidades federadas de la Unión. Según Dermeval Saviani de Unicamp,¹⁴ la educación debe organizarse a nivel nacional como un sistema coordinado por la Unión, pero en colaboración con los estados y municipios. Los expertos en educación esperan que el nuevo plan se inscriba en un plazo largo y que su aplicación no sufra incertidumbres y cambios de mayoría política en la dirección del Estado central. Es tiempo que se implementen políticas de Estado y no políticas de gobierno que sufren los avatares políticos.

La educación básica es una responsabilidad compartida entre el Estado y los municipios.¹⁵ Jamil Cury se pregunta si los dos sistemas regional y municipal no se beneficiarían combinándose en un único sistema de educación básica y recentralizado a nivel regional donde se administran hasta hoy los asuntos financieros (Jamil, 2008: 1187-1209). Su análisis muestra que se puede pensar la recentralización a nivel local o regional lo que no incluye necesariamente al poder central.

El documento que sale de la Conferencia Nacional de Educación (Conae) y que servirá de referencia para la elaboración de la Ley General de Educación del 2011 al 2020 no distingue entre coordinación federal y régimen de colaboración, lo que parece reforzar los poderes del Estado central en detrimento de los estados y municipios. En este documento se hace hincapié en la necesidad de construir un sistema educativo nacional que asegure una política nacional común.

Para la Conae, le corresponde a la Unión coordinar esta política articulando los diferentes niveles y sistemas de enseñanza y desempeñando una función normativa, redistributiva y complementaria en relación con otras instituciones educativas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada entidad Federada (Conae, 2010).

La nueva Ley General de Educación 2011-2020 parece avalar las prácticas vigentes y no regresar a las bases de la federación brasileña definidas en su Carta Magna de 1988. Es interesante notar la contradicción entre el federalismo y la descentralización tal como está planteado en educación. Esta descentralización debió haberse arraigado en el sistema de la colaboración entre entidades y en la creación de mecanismos para su aplicación, y no como lo vemos estos últimos treinta años en un sistema de coordinación federal que promueve el subsidio a la alemana y no el principio de adecuación exacta.

Argentina: un doble movimiento de descentralización/recentralización

Alicia Carranza mantiene una posición crítica respecto a la descentralización educativa en Argentina. La investigadora recalca que esta descentralización ha empeorado la fragmentación educativa y ha acentuado la fractura social. La autora subraya paradójicamente que el discurso político sobre la descentralización y la autonomía de los centros escolares se combina con prácticas de centralización “casi feudales”: caudillismo político, corrupción y clientelismo. Las formas que adquirió la descentralización del sistema educativo han fortalecido las tendencias centralistas de algunas provincias, en la medida en que la mayor carga administrativa, la falta de equipos técnicos, las disparidades en las situaciones económicas y sociales han dejado muchas atribuciones a la discreción y juicio de los gobernadores provinciales (Carranza, 2007: pp. 1-15).

Es de notar que un doble proceso está en marcha en Argentina. Por un lado la descentralización que se está instaurando desde hace treinta años, y por otro una relocalización de la centralidad hacia las provincias. Finalmente, observamos que la autonomía de los centros escolares es una palabra vacía o vana porque la centralidad se ha movido desde el gobierno central hacia los gobiernos provinciales. La delegación de competencias y de poderes no desciende hasta la unidad escolar (la escuela) como parece sugerir la retórica de la autonomía. El gobierno provincial finalmente ha recreado las estructuras y mecanismos administrativos que existían anteriormente a nivel federal. Los procesos de descentralización parecen haber frenado las veleidades de autonomía de los centros escolares. Tanto en México como en Argentina más descentralización no concuerda con menos autonomía para las escuelas. La recentralización educativa podría enmarcarse en una reflexión que vincularía calidad educativa y autonomía escolar y no sólo recentralización como sinónimo de mayor igualdad educativa en una Nación.

Si comparamos la LEN argentina de 2006 con la Ley Federal de Educación de 1992, vemos que contiene claros indicios de recentralización. La LEN se enmarca por supuesto en una prolongación de la Ley Federal de Educación de 1992. Así, en el ámbito del currículum, el Estado central sigue definiendo las pautas generales y los contenidos curriculares comunes. Sin embargo, la Ley del 2006 es más prescriptiva ya que define, además, contenidos que deben encontrarse absolutamente en los planes de estudio de todas las regiones. Según Vanesa Carril se observa en la LEN un proceso de recentralización, a través del cual, el Estado nacional

La UNESCO siempre ha abogado por la descentralización educativa alegando que favorecía la toma de responsabilidad de sus actores y permitía aumentar la calidad

refuerza su papel de liderazgo en la definición de las políticas educativas, de los lineamientos de los programas y deja en manos de los estados provinciales y las unidades educativas la aplicación de estas directrices.

CONCLUSIÓN

La UNESCO siempre ha abogado por la descentralización educativa alegando que favorecía la toma de responsabilidad de sus actores y permitía aumentar la calidad estando más cerca de las problemáticas de los usuarios (UNESCO, 2006). El caso de América Latina y más específicamente los tres países federales que tomamos en cuenta, invalida en parte esta propuesta. La calidad educativa rara vez ha sido el blanco de las reformas de descentralización. Estos países han puesto en marcha el proceso de descentralización mucho más como componente del regateo con las organizaciones internacionales, justificando de este modo, la transferencia de la carga financiera a las entidades federadas o la subcontratación de determinados sectores de la educación a operadores privados.

La descentralización latinoamericana de 1980 a 1990 fue sin duda alguna una respuesta político-ideológica inscrita en un movimiento global. La disminución gradual de la implicación del Estado en la cosa pública –*res publica*–, especialmente en educación, debe relacionarse con la evolución de los modos de regulación que se encaminan hacia más liberalismo (Solaux, 2005: 48).

En las tres federaciones latinoamericanas los años 2000 a 2010 estuvieron marcados por el sello de la recentralización y del fortalecimiento del papel del Estado central, protagonista fundamental en el control educativo, capaz de comprometerse política y financieramente en la reducción de las desigualdades educativas y en el aumento de la calidad.

Además, desde finales de los años noventa, los estados federales están involucrados en un doble movimiento de centralización y autonomía escolar (Mons, 2006, 112). Este doble proceso, notable en Canadá y Australia, ha surgido más tarde en América Latina y por el momento de modo casi invisible en Argentina y México respecto a la autonomía escolar. Sin embargo, es patente que no se puede desvincular las nociones de centralización y autonomía. El nuevo papel del Estado central debería descansar en la construcción de este nuevo para poner la calidad educativa en el centro del debate.

¿Qué evoluciones en los modos de regulación se pueden notar en el continente latinoamericano? En el año 2000 se oyen nuevas voces, especialmente en países latinoamericanos gobernados en ese momento por partidos de izquierda, que exigen una vuelta a menos individualismo, a un mantenimiento de los servicios públicos y menos relevancia de la ideología neoliberal. Estos países promueven el principio de igualdad y no tanto el principio de libertad, traído por la globalización y el libre comercio con el fin de acabar con las disparidades flagrantes que se han desarrollado a lo largo de los treinta años anteriores. La recentralización encuentra su lugar en el posicionamiento político-ideológico defendido sobre todo en Argentina y Brasil durante los últimos diez años.

Además la recentralización, particularmente en educación, es una cuestión que no se puede desvincular de expectativas de políticas nacionales. Se recentraliza para legitimar al Estado central, legitimidad perdida en los años noventa. Se recentraliza porque después de treinta años de lógica globalizadora el concepto de Nación vuelve a aparecer con fuerza, acompañado a veces, de una reivindicación “identitaria”, patriótica o populista. Se recentraliza bajo la presión social por más igualdad o, paradójicamente, guiado por los consejos de ciertas organizaciones internacionales.

Parece que se considera la descentralización como generadora de desigualdad educativa. Como lo señala Nathalie Mons (2008: pp. 54), la (re)centralización, cuando se trata de ciertas habilidades (el diseño de programas, la certificación y la gestión del personal, el establecimiento de la norma), tiene menos nexo con la desigualdad educativa.

Una nueva lectura del “Estado-Evaluador” como lo describía Patricia Broadfoot (2000) en la década los noventa es necesaria porque un nuevo perfil de Estado central emerge con el fortalecimiento del rol de educador. ¿La dicotomía centralización/descentralización propuesta por la autora para comparar los diferentes roles del Estado-Evaluador sigue siendo relevante?

Como George Solaux (2005: pp. 49) lo explica, ¿podemos soñar con el advenimiento de un sistema que articule realmente los principios de libertad e igualdad, es decir, que los combine en todas sus dimensiones? La respuesta podría situarse en un equilibrio y una complementariedad entre la descentralización y la (re)centralización, equilibrio en el que el Estado habría encontrado su lugar como protagonista político de primer orden, capaz de reforzar un centro y siendo portador de un proyecto político unificador que pone la idea de Nación y de destino común en el centro del debate político.

BIBLIOGRAFÍA

- Akkari, A., 2001 – Inégalités éducatives structurelles au Brésil: entre État, privatisation et décentralisation. *Revista Diálogo Educacional* 2, 3.
- Banco Mundial, 1996 – *Itinerarios para el Banco Mundial en América Latina y el Caribe. ¿Qué significa para el Banco Mundial la Reforma de Estado?* Washington: Banco Mundial.
- Bello de Souza, D. e C. Macedo de Faria, 2004 – “Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96”, *Políticas Públicas e Educação* 12, 45, pp. 925-944.
- Bonilla, R., 2002 – *Programa de transformación de la gestión escolar*. Ciudad de México: subsecretaría de educación básica y normal.
- Broadfoot, P., 2000 – «Un nouveau mode régulation dans un système décentralisé: l’État évaluateur», *Revue Française de Pédagogie* 130, pp. 43-55.
- Calvo Pontón, B., 2002 – *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas*. París: UNESCO-IIEP.
- Cardoso de Araujo, G., 2010 – “Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração”, *Revista Educação e Sociedade* 31, 112, pp. 749-768.
- Carciofi, R., 1996 – *Evaluación del proceso de descentralización educativa en Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Carnoy, M. y C. Moura de Castro, 1997 – *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____ and J. Samoff, 1990 – *Education and Social Transition in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Carranza, A., 2007 – “Descentralización y relocalización de la centralidad en las políticas educativas en Argentina. Algunos casos provinciales”, *Revista Políticas Educativas, Campinas* 1, 1.
- Carril, V. (sin fecha). *Ánalisis comparativo de la Ley Federal de Educación (24.195) y la Ley de Educación Nacional (26.026)*.
- Carrión, F., 1999 – La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada, en Carrión, F. (ed.) *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Ecuador, Flacso.
- Conferência Nacional da Educação (Conae), 2010, – *Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento final*. Brasília: Ministério de Educação e Cultura (MEC).

- Dutercq, Y., 2005 – *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes : collection « Des Sociétés », Presses Universitaires de Rennes.
- Filmus, D., 2005 – “La descentralización educativa en el centro del debate”. *Revista de Educación y Cultura*, Lima 53, pp. 12-21.
- _____ 2005 – *La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. Colloque régional sur la décentralisation*. San José.
- González, S., 2008 – *Pensar en lo público. Notas sobre la educación y el Estado*. Buenos Aires: Aique.
- Jamil Cury, C. R., 2008 – Sistema nacional de educação: desafio para una educação igualitária e federativa. *Revista Educação e Sociedade* 29, 105, pp. 1187-1209.
- Krawczyk, N. R. y V. L. Vieira, 2007 – “Homogeneidad y heterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México”. *Estudios Pedagógicos XXXIII*, 2, pp. 59-80.
- Moctezuma Barragan, E., 1994 – *La educación pública frente a las nuevas realidades*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mons, N., 2008 – « Effets comparés de la décentralisation, la déconcentration et l'autonomie ». *Éducation & Management* 36.
- _____ 2006 – « Décentralisation : y a-t-il une exception française ? ». *Revue de l'Inspection Générale* 3.
- _____ 2004 – « Politiques de décentralisation en éducation : diversité internationale, légitimations théoriques et justifications empiriques ». *Revue Française de Pédagogie* 146, pp. 41-52.
- Ornelas, C., 2011 – *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 225-320.
- Rivas, A., 2004 – *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica-Universidad de San Andrés.
- Solaux, G., 2005 – *Un point de vue historique sur l'articulation entre politique nationale et politiques locales d'éducation*. Rennes : PUR.
- Tatto, M., 1999 – “Education Reform and State Power in Mexico: Paradoxes of Decentralization”. *Comparative Education Review* 43, 3.
- Tiramonti, G., 2001 – *Modernización educativa de los 90: ¿el fin de la ilusión emancipadora?* Buenos Aires: Flacso (Colección Temas).
- UNESCO, 2010 – *World Data on Education. Brazil*. 7th Edition. En http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Publications/WDE/2010/pdf-versions/Brazil.pdf, consultado el 27 de mayo del 2014.
- _____ 2006 – *Manuel pour une planification décentralisée de l'éducation*. Bangkok: Unesco (Bureau Régional pour l'Éducation en Asie et dans le Pacifique).
- _____ 2005 – *Décentralisation en éducation : politiques et pratiques nationales*. Paris: Unesco.
- _____ 2000 – *Cadre d'action de Dakar. Education Pour Tous : tenir nos engagements*. Paris: Unesco.
- Watkins, K., 1999 – *Education now: Break the cycle of Poverty*. London: Oxfam.

NOTAS

1 Decreto federal, agosto de 1983.

2 Brasil fue gobernado por un régimen autoritario de 1964 a 1985.

3 El Régimen de Colaboración se configura como una forma de relación institucional que debe impregnar la relación entre las entidades federativas, con el fin de aprovechar el desarrollo de la educación nacional y como un mecanismo de relaciones de cooperación. Este modelo federal cooperativo requiere que las negociaciones se basen en decisiones de cooperación y en un consenso voluntario.

4 Los estados que componen la Federación brasileña se llaman “entidades federadas” (*entes federados*).

5 LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

6 LDB: artículo 8, párrafo 1.

7 En Argentina, el Estado federado se llama provincia.

8 Provincia de la Rioja: 80 por ciento. Provincia de Chubut: 20 por ciento.

9 Argentina fue gobernada por una junta militar de 1976 a 1983.

10 Ley de Transferencia nº 24.049.

11 Más de 2 000 escuelas secundarias, 72 000 docentes 700 000 alumnos se incorporaron al sistema regional de educación.

12 Provincia de Salta: 688 pesos por alumno. Provincia de Santa Cruz: 2799 pesos por alumno.

13 Conselho Nacional de Educação, es un órgano integrado al Ministerio de Educación de Brasil (MEC). Fue creado por la ley del 24 de noviembre de 1995. Diseña y evalúa las políticas educativas.

14 Universidad de Campinas, São Paulo.

15 Constitución de 1988. Artículo 211.