REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa
E-ISSN: 1607-4041
redie@uabc.edu.mx
Universidad Autónoma de Baja California
México

Ornelas, Carlos
Las bases del federalismo y la descentralización en educación
REDIE. Revista Electrónica de Investigación Educativa, vol. 5, núm. 1, mayo, 2003
Universidad Autónoma de Baja California
Ensenada, México

Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15505106

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

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Revista Electrónica de Investigación Educativa

Vol. 5, No. 1, 2003

Las bases del federalismo y la descentralización en educación

The Bases of Federalism and Educational Decentralization on Education

Carlos Ornelas
cornelas@cueyatl.uam.mx
Departamento de Educación y Comunicación
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Calzada del Hueso 1100
Villa Quietud, Coyoacán, 04960
México, D. F., México

Resumen

En este ensayo se utiliza el tipo ideal weberiano para definir las bases conceptuales del federalismo y la descentralización de la educación. Se discuten el federalismo clásico, el federalismo ficción (corporativismo), así como los orígenes y la versión autóctona del nuevo federalismo. Se concluye que el federalismo constitucional mexicano es barroco y ambiguo. Con base en teoría y experiencias de varios países, se define el centralismo burocrático y sus características principales. Para contrastarlo, se desarrolla una tipología de la descentralización educativa. Se toman en cuenta sus definiciones política, jurídica y administrativa; se distingue entre delegación, desconcentración y descentralización. Se arguye que con la firma del Acuerdo de Modernización de la Educación Básica, el gobierno mexicano perseguía incrementar su legitimidad sin perder el control de la educación.

Palabras clave: Federalismo, descentralización, poder.

Abstract

This essay uses Max Weber's ideal typology to define the conceptual bases of federalism and educational decentralization. There is a discussion of classical federalism, fictional federalism (corporatism), plus the origins and indigenous versions of the new federalism. The conclusion is that Mexican Constitutional federalism is baroque and ambiguous. Based on theory and national cases, there is a definition of the bureaucratic centralism and its main features. To make a contrast I developed a typology of educational

decentralization. This takes into account its political, juridical and administrative definitions; there is a differentiation between delegation, deconcentration and decentralization. The basic argument of this paper is that through the signature of the *Acuerdo de Modernización de la Educación Básica* (Basic Agreement to Modernize Basic Education), the Mexican government pursued both: to increase its legitimacy and to gain control of the educational system.

Key words: Federalism, decentralization, power.

Introducción

Tras el Acuerdo de Modernización de la Educación Básica de 1992 (el Acuerdo de aquí en adelante), se puso de moda hablar de la federalización educativa. El intento del gobierno era claro: simbolizar un pacto de largo aliento que significara algo más que una descentralización administrativa (Mancera y Vega, 2000). Además, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se opuso a la política de descentralización desde que la anunció el presidente Miguel de la Madrid en su discurso de toma de posesión. Mediante entrevistas con secretarios de educación, dirigentes sindicales, mandos medios, representantes de la Secretaría de Educación Pública (SEP) e investigadores en 10 estados, se obtuvieron elementos de juicio para poner en duda –aun, contradecir– que el Acuerdo y sus consecuencias sean federalistas o, incluso, una descentralización política de largo alcance.

Para justificar esa tesis, fue necesario desmenuzar las diferentes concepciones de federalismo y descentralización. Lo que aquí se presenta es la primera versión sistemática de esas nociones que, en forma sintética, formarán parte de un libro en preparación.

1. El federalismo

Se podría decir que existen casi tantos federalismos como autores que tratan el asunto. De acuerdo con Levi, el federalismo se entiende de dos maneras. La primera como una técnica de organización constitucional y la segunda como una ideología comparable a otros *ismos*, como el socialismo y el liberalismo. En el segundo sentido, el federalismo en esencia significa libertad y al mismo tiempo orden y gobierno. En ambos conceptos subyace la idea de asociación voluntaria de varias entidades (estados, provincias, cantones) para formar un gobierno nacional u organizar un Estado que se encargue de las funciones comunes: emisión de moneda, defensa nacional, representar al Estado ante el exterior, arbitrar conflictos entre dos o más estados y otras más de carácter general, pero sin que las instancias asociadas pierdan autonomía ni el gobierno local se considere subordinado al nacional (Levi, 1981).

En las dos acepciones del federalismo, el gobierno central tiende a ocupar cada vez mayores espacios políticos y económicos y a restringir la autonomía de las entidades que lo forman, en especial respecto a las cuestiones fiscales y prestación de algunos servicios públicos que impliquen al gobierno federal. Las partes de la federación se componen de un territorio, población, instituciones económicas y sociales, así como de una cultura propia. En algunas federaciones incluso hay regiones que se caracterizan por tener diversas nacionalidades en su país; por ejemplo, Canadá (anglosajones y quebequences), Bélgica (flamencos y valones) o la desparecida Yugoslavia. Para algunos tratadistas, la España postfranquista y sus regiones autónomas forman una federación multinacional (Requejo, 1999).

Con el fin de ordenar la discusión del federalismo como técnica de organización política, los conceptos que lo definen, las fuentes de su legitimidad, la disposición del poder y las instituciones que lo conforman conviene recurrir al tipo ideal weberiano. Se pueden considerar tres tipos fundamentales, sin presumir que todas las concepciones se reducen a ellos: el federalismo *clásico*, el federalismo *ficción* y el *nuevo* federalismo. Todos tienen una base constitucional, prácticas políticas y asentimiento social.

1.1. El federalismo clásico

Este tipo de federalismo representa la unión de varias entidades políticas que se asocian por intereses comunes. Éstas delegan ciertas actividades a un gobierno central; es decir, es una delegación de la periferia al centro. En su arreglo constitucional, la *soberanía* de las partes se mantiene, es la fuente de un sistema legal que fundamenta los derechos y las responsabilidades de las entidades, así como las relaciones entre éstas y el gobierno central. Hay una difusión del poder distribuida en diversos órdenes de gobierno (no niveles, porque no hay una jerarquía definida) y jurisdicciones delimitadas, en los aspectos políticos, legales y judiciales (Landay, 2000).

Las instituciones políticas de las partes son similares, pero con funcionamiento autónomo. La Constitución y las leyes de las entidades de la federación guardan cierta uniformidad, pero hay amplios márgenes de independencia para legislar las cuestiones locales. El poder judicial se distribuye de acuerdo con ese mismo diseño constitucional y modera las controversias entre las partes y los poderes constituidos. Las relaciones entre las regiones son simétricas y asimétricas. En el primer caso, la simetría se expresa en la igualdad formal de cada una de las partes, derechos similares, representación pareja en los parlamentos nacionales por región y proporcional al número de habitantes. La asimetría (y por eso la asociación) se da en los aspectos de territorio, población, economía y cultura.

La legitimidad del sistema federal clásico es de origen –por ser una asociación voluntaria– y de ejercicio porque se respeta la división de poderes. La pertenencia a la federación garantiza cierta protección de las partes; por eso se arguye que la

federación constituye una conveniencia política (Tarlton, 1999). La legitimidad social se da por el sentido de pertenencia y el orgullo nacional, por la aceptación clara de ser parte de la federación y por la igualdad de derechos de los ciudadanos.[1] Igualmente, la federación gana legitimidad cuando hay un sistema socialmente sancionado de rendición de cuentas y los ciudadanos tienen información acerca de las acciones de los órdenes de gobierno.

Aun en el federalismo clásico hay debates acerca de la legitimidad del poder. Para algunos autores, como Levi (1981), el federalismo se asocia a la idea de la soberanía popular y no tanto a la democracia; en cambio, para otros, el federalismo, la democracia y el liberalismo político comparten una asociación histórica. En consecuencia, el poder legítimo emana de las elecciones y otras formas de democracia directa.

Este tipo de federalismo no puede encontrarse en su forma pura en ninguna parte del mundo, aunque en algún momento histórico Suiza y Australia, por ejemplo, se acercaron al tipo ideal. La libertad y el orden son valores a veces antagónicos; las relaciones políticas reales se interesan más por el poder, su conquista y preservación, que por el respeto a la disposición constitucional. Los gobiernos y las burocracias que lo administran aspiran más al orden en detrimento de la libertad individual y de la soberanía de las entidades de la federación. En esas condiciones, el federalismo es una noción de derecho positivo pero ausente en la práctica política.

1.2. El federalismo ficción

Las aristas más importantes del federalismo clásico florecieron en sociedades democráticas liberales; mas el avance del capitalismo, la creación de monopolios y la organización e influencia de la clase obrera debilitaron las instituciones convencionales de la democracia y los arreglos federales. Después de la segunda guerra mundial y la consolidación de lo que se denominó el “Estado benefactor”, los intereses de los grupos, las clases sociales y las regiones comenzaron a ser mejor representados por sus dirigentes y menos por la masa de votantes. El Estado nacional se transformó en el agente más dinámico del desarrollo y paulatinamente subordinó a las entidades políticas subnacionales. Este modelo de organización política se denominó corporativismo.

Según Schmitter, el corporativismo se opone al pluralismo democrático, aunque no tenga una esencia autoritaria. Es, en sus palabras, “[...] un sistema de intermediación de intereses, donde un número limitado de grupos no competitivos obtienen licencia [o son creados] por el Estado, que les otorga un monopolio en sus categorías respectivas a cambio de controlar su liderazgo y sus demandas”[traducción libre del autor] (Schmitter, 1974, pp. 93-94). El Estado nacional sustituyó a las partes, obtuvo un poder hegemónico tanto en la modulación de la economía, cuanto en la política práctica. Como lo había previsto Weber, el control del aparato de Estado por una burocracia profesional se transformó en un fin en sí mismo, con la consecuente reducción de la sociedad

civil y sus instituciones. El centralismo burocrático devino en la regla, la soberanía de los estados, provincias, departamentos o cantones pasó a ser un instrumento retórico que, además, se utilizaba poco para no generar ilusiones regionales.

Sin embargo, como sucedió en México, los arreglos constitucionales casi no variaron. Dado que había crecimiento económico, ampliación del empleo, protección social para el movimiento obrero y garantías de utilidades para los empresarios, la legitimidad del régimen corporativo no se cuestionó. El ejercicio del poder era centralizado, las instituciones nacionales rebasaban a las regionales; se ignoraron las demandas locales y el sistema político resultó funcional al capitalismo de monopolio. Las relaciones horizontales entre las entidades de una federación perdieron dinamismo; el poder judicial dejó de ser el arbitro porque el corporativismo demandaba un "ejecutivo fuerte". Las relaciones entre las partes de la federación eran simétricas no sólo en la letra de la ley, sino en la coherencia política; la organización política se parecía más a la de un estado unitario que a la de uno federal. El orden señoreaba a la libertad.

Incluso, críticos de izquierda calificaron a las instituciones del corporativismo como promotoras del "colonialismo interno", donde el ejecutivo federal, el jefe del Estado, dominaba (en el sentido de subordinación burocrática) a los otros poderes y las regiones. Desde el punto de vista del poder social, las corporaciones (partidos políticos, sindicatos, escuelas, instituciones públicas) fueron los elementos principales de la cohesión social y sus representantes tuvieron preponderancia por sobre la autoridad territorial. En ese sistema político, el federalismo no se borró de la Constitución, pero pasó a segundo plano, el centralismo burocrático minó los principios de rendición de cuentas a la sociedad; funcionarios y representantes populares eran responsables ante el centro, en especial ante el ejecutivo federal.

El federalismo se transformó en un símbolo, a veces incómodo, no en una realidad política. No obstante, el auge del Estado de bienestar llegó a su ocaso, las crisis económicas y la falta de recursos fiscales que repartir, erosionaron su legitimidad. El centralismo comenzó a ser cuestionado (O'Connor, 1974). La ideología neoliberal, a veces combinada con un discurso libertario, planteó a la alternativa económica, política y social. En cuanto a la organización política, las fuerzas neoliberales conformaron el nuevo federalismo.

1.3. El nuevo federalismo: Los orígenes

De acuerdo con Conlan, Richard Nixon comenzó las reformas conservadoras o neoliberales en los Estados Unidos. Su propósito era claro: reducir el papel y las acciones del gobierno nacional y *devolver* a los estados facultades que los gobiernos demócratas les habían arrebatado. El presidente Nixon (citado por Conlan, 1998, p. 11) en 1971 expresó: "Mientras más alejado está el gobierno del pueblo, más fuerte es el gobierno y más débil el pueblo" [traducción libre del autor].[2] El conjunto de políticas de devolución y descentralización de programas y créditos fiscales que empezaron en aquel gobierno se bautizó como el nuevo

federalismo. La consigna tenía tres vertientes: filosófica, administrativa y partidista.

La vertiente filosófica tenía dos fuentes, una histórica y la otra ideológica. Se retomaron los textos de Hamilton y Jefferson sobre la democracia local y la participación de los ciudadanos en todos los asuntos que les conciernen. Los discursos del control de las comunidades fueron aceptados en gran medida, incluso por grupos radicales y liberales tradicionales. Las fuentes de su legitimidad eran remotas, la idea de la soberanía local sobre impuestos, gastos y rendición de cuentas estaba sembrada en la historia de los Estados Unidos, así como el valor del individuo y la participación de las organizaciones civiles en la política. El fundamento ideológico era de diferente naturaleza: había que fortalecer la economía de mercado, eliminar regulaciones que le restaban agilidad y privatizar los servicios públicos no estratégicos. En suma, la ideología neoliberal.

No obstante, la parte medular estaba en la reforma administrativa. Implicaba agilizar las relaciones intergubernamentales, reducir la burocracia federal, transferir facultades recaudatorias a los estados y condados. El ataque contra la burocracia central tuvo efectos que legitimaron la política del nuevo federalismo, las relaciones horizontales entre los estados fueron más prontas y la idea de que el gobierno era más eficaz se reproducía con fuerza. También hubo una fiebre privatizadora, se descentralizaron muchos servicios públicos, el arreglo fiscal favoreció a los gobiernos locales y el sistema de transferencias fue más transparente.

Con todo y que la Constitución no sufrió modificaciones, se dio una revisión a la idea del federalismo histórico de los Estados Unidos. La noción de soberanía de los estados no desapareció, pero empezó a tener más peso la idea de colaboración. Palabras tales como *interdependencia*, *cooperación*, *transferencias* y *relaciones horizontales* llenaron los discursos políticos. Las instituciones políticas del federalismo, particularmente el Senado, aún dominado por el Partido Demócrata, se revitalizaron y nuevas leyes secundarias emergieron para legitimar los cambios.

La vertiente partisana tenía como propósito último recuperar la credibilidad del Partido Republicano, desmontar las instituciones que crearon los demócratas desde los tiempos de *New Deal*. Para ello, el nuevo federalismo debía ofrecer mayor eficacia gubernativa, estar más cerca de las comunidades y ofrecer prosperidad para las ciudades y los ciudadanos.

El nuevo federalismo cumplió muchas de sus metas, se descentralizaron programas, se redujo el papel regulatorio del gobierno central, disminuyó la burocracia federal, las reformas legales legitimaron la acción y el neoliberalismo se consolidó como la ideología oficial del gobierno estadounidense. Algunas otras metas sólo se consiguieron parcialmente, como la idea de privatizar la educación

pública, como lo proponían los ideólogos neoliberales, pero avanzaron en algunos estados al impulsar el sistema de *vouchers*.[3]

El nuevo federalismo fue una ideología triunfante y se reprodujo en otras latitudes, como en su tiempo el federalismo clásico. Su retórica y símbolos calaron fuerte en México aunque no se cite a los autores originales.

1.4. Política o administración pública

Para muchos la idea del federalismo clásico ya no es aplicable a las sociedades contemporáneas, la globalización y el postcapitalismo; la soberanía no se puede pensar ni ejercer como la imaginaron en los siglos XVII y XVIII. Para ellos el nuevo federalismo ofrece nuevas perspectivas de libertad y orden; mas es la colaboración entre los gobiernos, y no la soberanía, la que debe predominar en las relaciones intergubernamentales. El federalismo clásico se entendió siempre como una categoría de la política; el nuevo federalismo es un concepto de administración pública.

El federalismo, como doctrina y sistema de organización jurídica, tiene su base en la asociación voluntaria de las partes y en la delegación de porciones de soberanía de la periferia al centro. El Acuerdo de Modernización de la Educación Básica, de mayo de 1992, no fue un pacto federalista sino la transferencia de responsabilidades y recursos del gobierno central a los estados; representó, como reseñan quienes lo analizan desde los estados, una descentralización; tenue, además.

2. La descentralización

El concepto de descentralización contempla ambigüedades y aun contradicciones. Ni en la literatura, ni en los análisis de situaciones concretas el término significa lo mismo. Una tipología ideal acaso ayude a comprender mejor el fenómeno y sirva para explicar el modelo mexicano.[4]

La variedad de sentidos y propósitos prácticos de la descentralización ha provocado que quienes se ocupan de la cuestión desarrollen tipologías para diferenciar y confrontar fines y hechos, modelos y tendencias. Todas las clasificaciones poseen cierta racionalidad y utilidad; casi todas se construyen para dar respuesta a preguntas de investigación. La primera gran división en las concepciones de la descentralización se da en relación con sus fines: política, jurídica y administrativa. Vale la pena recordar que el tipo ideal es sólo un artificio analítico. Un modelo concreto puede perseguir fines políticos, legitimarse por la vía legislativa y generar efectos en la administración.[5]

2.1. Legitimidad y redistribución del poder

Los fines de la descentralización política se encauzan principalmente a la redistribución del poder, a otorgar mayores grados de autonomía a las entidades subnacionales y a la propensión a legitimar al Estado (Falleti, 2001; Lauglo, 1996). La descentralización política se ha concebido típicamente como una respuesta a la crisis de legitimidad del Estado central que, con el fin de mantener el poder, ofrece concesiones a los gobiernos regionales y transferencias de recursos y facultades. Además, provee mecanismos e instituciones político regionales –en articulación con los nacionales– para administrar el conflicto, mediante el fortalecimiento de las autoridades locales (Lundgren, 1996; Weiler, 1996). No obstante, hay diferencias entre poder delegado –del centro a la periferia– para restablecer legitimidad y el poder conquistado desde las regiones. El poder delegado carece de raíces, en consecuencia, las instituciones locales son débiles y el centro mantiene el control político. El poder conquistado genera instituciones que se arraigan en la vida comunitaria.

Los casos argentino y mexicano pudieran catalogarse como ejemplos de una descentralización desde el centro para recuperar una legitimación erosionada, concediendo poco, transfiriendo responsabilidades y buscando descentralizar el conflicto. Las reformas institucionales y de educación argentinas y mexicanas parecen gemelas. Ambas empiezan en los noventa; en los dos países representa un proyecto del gobierno central que mantiene la dirección política y normativa, y en ambos los gobiernos locales no poseen los mecanismos apropiados para controlar la educación. En Argentina se descentralizó el gasto; en México, no (Cocorda, 2000; Roten, 2000). El caso de Argentina comprende la dispersión sindical (Murillo, 1999); el poder delegado es precario; incluso, puede ser ficticio.

En cambio, reformas descentralizadoras motivadas desde las regiones, como en Filipinas, España o Sudán, tienen su asiento político en movimientos separatistas poderosos –incluso con amenazas de secesión– que demandaban y obtuvieron mayores grados de autonomía. Las autoridades centrales cedieron poder real con el fin de convencer a los grupos secesionistas moderados de permanecer en el marco nacional (Bray, 1999).

En Filipinas y España los movimientos regionales –aunque con divisiones políticas internas– arrancaron concesiones al poder central para legitimar la pluralidad lingüística y el nacionalismo cultural (el vasco y el catalán en España, por ejemplo). Para Hanson, el caso español también puede ser un ejemplo "exitoso" de fortaleza institucional, el imperio de la ley y el establecimiento de reglas claras para la administración de la educación. Una sintonía entre la prescripción *de jure* y la acción *de facto* (Hanson, 2000).

La descentralización política y la redistribución del poder no implican necesariamente el desmembramiento de los sistemas educativos. Los órganos centrales generalmente se encargan de la regulación nacional, con el fin de mantener calificaciones y exámenes razonablemente semejantes, que permitan la

movilidad nacional, el reconocimiento recíproco de los certificados, cambios de personal y una porción del currículum (*the core curriculum*) con estándares nacionales. Empero, hay diferencias en el grado de legitimidad que se puede alcanzar, aun entre estados federales, si la unidad del sistema educativo se promueve desde los gobiernos subnacionales (mayor legitimidad) o se impone desde el centro (legitimidad precaria). Los *Länder* –los estados federales alemanes responsables de la política educativa– representan un caso de centralización reguladora desde la periferia, mediante la Asamblea Permanente de los Ministros de Educación del Estado y una operación históricamente descentralizada (Weiler, 1996). Ello no impide que al interior de los *Länder* goce de cabal salud el centralismo burocrático, especialmente entre los estados de la antigua República Democrática Alemana. De nuevo, Argentina y México son paradigmáticos al mantener, aun después de la transferencia, fuertes controles normativos centrales (Rhoten, 2000; Gómez Álvarez, 2000; Rodríguez Rodríguez, 1999).

La descentralización del poder se defiende desde diversos ángulos. Corrientes populistas de fuerte raigambre, con liderazgos carismáticos, tradiciones y folclor propios, demandan un sistema descentralizado radical, a escala de las comunidades y bajo el control local. Según sus proponentes se persigue que prevalezca la cultura popular, la lengua materna (como en los movimientos de reconstitución del gaélico en Irlanda, el finés en Finlandia y el euskera en el País Vasco) y un rechazo a la cultura elitista, con influencia extranjera. "El populismo no muestra gran respeto por la escolarización formal, a la que llega a valorar como un simple ornamento cultural. Cuando la escolarización abre una ventana hacia un mundo más grande, debe hacerlo sin alienar los alumnos con respecto de sus orígenes" (Lauglo, 1996, p.180). La administración de las escuelas debe recaer en instituciones locales, en pequeñas unidades, donde los padres y la comunidad sientan que la escuela les pertenece. La participación social es la piedra angular que defiende la tendencia populista.

A las corrientes demócratas federalistas les interesa también las culturas locales, pero más aún la creación de instituciones políticas. Sus patrocinadores promueven la descentralización educativa con el fin de fortalecer los poderes locales, establecer normas de convivencia política y definir la estructura y contenido de su sistema educativo. Las nociones de autonomía y soberanía son caras a esta perspectiva; la consulta popular, el voto ciudadano y otras formas de participación social le otorgan la legitimidad de que carece el centralismo burocrático. Suiza presenta una forma extrema de este tipo de descentralización política, sembrado en la historia, con sus 26 cantones, cada uno con su sistema educativo y normas propias. "Las autoridades cantonales tienen poder para decidir la estructura del sistema, el currículum, el lenguaje y hasta el tiempo que debe emplearse en cada materia en cada grado. El gobierno nacional difícilmente representa un papel en la toma de decisiones" (Bray, 1999, p. 212).

Las articulaciones de los sistemas educativos de cada comarca se dan por acuerdo federalista entre las partes, en igualdad de derechos, como en Alemania,

Suiza y (aunque no sea una federación en sentido estricto) en el Reino Unido (p. 211). El carácter nacional de la educación reside en el establecimiento de estándares, requisitos de titulación y un mínimo de contenidos comunes. La operación descansa en burocracias regionales y se institucionaliza la participación de los padres y otros segmentos sociales. Los demócratas federalistas arguyen que cuando las instituciones locales ejercen el poder, los servicios de educación son más eficaces, la autoridad está cerca de las necesidades y, por lo tanto, pueden resolver los problemas que se presenten.

Los neoliberales defienden decididamente la descentralización educativa. Sus argumentos destacan las cuestiones fiscales, la transferencia de recursos, la rendición de cuentas y la difusión del poder. Estas corrientes muestran una mayor preocupación por instituir reglas que pongan el acento en la calidad de la educación, la eficacia técnica y la eficiencia en el gasto. Sus abogados piensan que descentralizar la toma de decisiones hará que se escuche más la voz de los "consumidores-votantes" –como designan a los ciudadanos algunos autores– respecto a la calidad del servicio que reciben. El razonamiento de la eficacia técnica incluye dos tesis. Primera, ya que la producción y los precios varían entre las localidades hay una eficiencia obvia al permitir que las autoridades locales decidan los presupuestos de la educación. Segunda, en situaciones donde la capacidad de los ministerios centrales es débil para monitorear y supervisar los sistemas regionales, descentralizar esa función a los consumidores-votantes hará a las escuelas más responsables y mejorará su desempeño (Burki, Perry y Dillinger, 1999).

El énfasis economista y tecnocrático es evidente entre los simpatizantes de esta corriente, pero no descarta visiones políticas; éstas se centran en un término de moda: *evaluación*. "Descentralizar no significa reducir la importancia de las autoridades federales ni de comprometer la unidad nacional. Descentralizar significa [para la OCDE] que el centro debe trabajar de manera diferente. Aparte de sus funciones tradicionales en una economía de mercado, el gobierno central debe garantizar el equilibrio entre los diferentes territorios, no sólo mediante la aplicación de políticas activas [...]. Sino también mediante la introducción de la información a nivel nacional, así como de sistemas de evaluación en todos los proyectos" (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, s.f., p. 106).

La evaluación se convierte en el eje mediante el cual se articulan las partes que se descentralizan. Típicamente, corresponde a los gobiernos centrales; ese poder debe mantenerse en el centro. Llama la atención cómo para organismos multilaterales la evaluación, de orígenes tecnocráticos, se transforma en un razonamiento para salvaguardar la unidad de las naciones (Kogan, 1996).

La alternativa de la derecha neoliberal pone el énfasis en la libertad de elegir: soberanía individual, mecanismos de mercado y privatización de bienes públicos (Whitty, Power y Halpin, 1998; Chubb y Moe, 1990). Para algunos autores, la privatización es el último grado de la descentralización educativa. No se trata de

transferir escuelas públicas al sector privado (alternativa que no se excluye, por supuesto), sino del uso de fondos públicos para pagar a empresas privadas por la prestación de servicios, como mantenimiento, aseo, seguridad y preparación de alimentos. Esto a nombre de la eficacia en el gasto.

Aunque parece obvio, cuando hay una descentralización política efectiva y una participación del poder, el gobierno central gana grados de legitimidad, especialmente si se hace cargo de proyectos que, por medio de la política fiscal, atenúan las disparidades entre regiones ricas y pobres.

2.2. Legitimidad y perfiles formales

La descentralización jurídica se preocupa por establecer un marco legal y certidumbre acerca de las potestades transferidas de un orden de gobierno superior a otro de menor jerarquía. En la ley se pueden encontrar los perfiles acerca de los fines expresos, las implicaciones institucionales y los modos *esperados* de operación. También prefigura el talle de organización burocrática que se establecerá en la porción descentralizada. Si la descentralización política adquiere su significado por la distribución del poder, las formas que adquiera jurídicamente delimitarán los ámbitos del ejercicio de la autoridad. "Atendiendo al criterio jurídico –establece Ortega– la descentralización se revela como un principio fundamental de organización del Estado, referido a su articulación territorial, al ámbito espacial de validez de sus normas. Significa la coexistencia de una pluralidad de entes con competencias jurídicas delimitadas territorialmente, sujetos a la norma superior o Constitución que rige al Estado" (Ortega, 1988, p. 6).

Típicamente, las formas jurídicas de la descentralización incluyen: a) la geografía (competencias dentro de un territorio), que regula las relaciones intergubernamentales entre diversos órdenes de gobierno y b) la función, que arregla los grados de autonomía.

La demarcación de competencias de los órdenes de gobierno varía dependiendo de la naturaleza del sistema constitucional, si son estados federales o unitarios. En los estados federales existen diversos grados de autonomía para legislar dentro del territorio subnacional, con sujeción única a los principios constitucionales. Lo que denota que para regular alguna actividad determinada (la educación, verbigracia) puede haber tantas leyes y reglamentos como entidades federales. En los estados unitarios no hay legislaciones regionales; la norma nacional acomoda las competencias de las partes. Las relaciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno navegan entre los principios jurídicos de autonomía y unidad. En un sistema federal se acentúa la autonomía jurídica y normativa; en los sistemas unitarios predomina la uniformidad de la norma. En el primero hay o puede haber relaciones horizontales dinámicas entre órganos pares; en el segundo prevalece la coherencia vertical.

En América latina, por ejemplo, la descentralización de la educación en Argentina, que es un Estado federal, otorgó amplios márgenes de autoridad a las provincias

para legislar dentro de su territorio. Lo que incluyó fijar prioridades, definir la naturaleza de las relaciones laborales, asignar el gasto –que generó disparidades en el ingreso de los docentes– y motivar o no la participación de los padres de familia y de organizaciones civiles en la educación (Cocorda, 2000; Murillo, 1999).

En cambio, la reforma del sistema educativo en un estado unitario, como Chile, consistió en la transferencia de la administración de la educación del gobierno nacional a los municipios, a comienzos de los ochenta. El Banco Mundial celebró esta reforma como exitosa por estar cerca de los mecanismo de mercado y fortalecer al sector privado (Prawda, 1993; Winkler y Rounds, 1996). No obstante, la imposición de la norma fue arbitraria. El gobierno dictatorial de Augusto Pinochet designó a los 327 alcaldes de los municipios, ejerció un control político sobre ellos, desmembró los sindicatos de maestros y faltaron márgenes de autonomía. Con la restauración de la democracia, se ensanchó la autonomía de los municipios y se restableció la organización política del magisterio (Schiefelbein y Schiefelbein, 2000).

La descentralización por función implica la transferencia de autoridad y competencias del gobierno a instituciones creadas para prestar un servicio. La descentralización por función, típicamente incluye la colaboración entre el órgano central y las instituciones descentralizadas en un conjunto de competencias compartidas, comunes o empalmadas.

La definición de la forma jurídica de lo que se descentraliza, otorga grados de legitimidad formal, especialmente si hay un debate democrático, una participación plural y se toman en cuenta las prioridades de los entes subnacionales. La certidumbre, sin embargo, puede ser precaria si la creación de instituciones locales nada más se apoya en la base jurídica y no se trazan sus competencias administrativas, es decir, el ejercicio de autoridad.

2.3. Legitimidad y administración compartida

Si la descentralización política pone el énfasis en el control y los asuntos del poder y la forma legal configura los modos de funcionamiento institucional, la descentralización administrativa provee el continente de lo que se descentraliza. Rondinelli, Nellis y Cheema (1984) elaboraron una de las primeras tipologías de la descentralización educativa, basados en experiencias de países del Tercer Mundo. A ésa siguieron otras apoyadas en la teoría de las organizaciones y en la recopilación de casos. Se entroncan las definiciones, se confunden los fines políticos y administrativos y las motivaciones coinciden a pesar de las diferencias sociales, históricas y económicas de países que ensayan proyectos de descentralización educativa.

La descentralización administrativa tiene que ver fundamentalmente con los arreglos institucionales para que la burocracia haga su trabajo y se presten los servicios; supone incrementar la eficacia en la prestación del servicio a los usuarios (los clientes, en el habla neoliberal). La eficacia, en buena parte de la

literatura, incluye mejorar la calidad de la educación e incrementar la eficiencia de los sistemas educativos (Weiler, 1996; Winkler, 1993). No obstante que en términos jurídicos la descentralización y la desconcentración pueden significar asuntos distintos –como en México– buena parte de la literatura internacional coincide en que la *desconcentración* es una forma que adquiere la descentralización; la *delegación* es la otra forma.

Para Hanson (1997) y Winkler (1993), así como para Rondinelli, Nellis y Cheema (1984), la desconcentración es una forma de descentralización que generalmente transfiere las tareas y el trabajo, pero no la autoridad, a otras unidades al interior de una misma institución. Esta representa una forma limitada de descentralización, ya que su poder y facultades para tomar decisiones dependen de la burocracia central. La desconcentración se realiza para incrementar la racionalidad burocrática, la eficacia administrativa y acercar la prestación del servicio educativo lo más posible a las demandas locales. La desconcentración no altera ni cambia las relaciones de poder, aunque puede modificar las rutinas de la burocracia (Hanson, 2000; Winkler, 1998; Rondinelli, Nellis y Cheema, 1984).

La delegación, según esos mismos autores, transfiere autoridad para tomar decisiones de unidades jerárquicas superiores a otras inferiores. Sin embargo, la autoridad puede retirarse en cualquier momento. La delegación implica una reorganización de los órganos burocráticos que puede alterar las líneas de mando establecidas previamente. Un alto funcionario del aparato central puede transferir ciertos grados de autoridad a su *delegado* para que en su nombre y representación realice funciones que tal vez efectuaban órganos locales de la institución nacional.

La desconcentración generalmente trae consigo dos funciones que fortalecen la administración desde el centro; una va de abajo hacia arriba y la otra del centro a la periferia. La recolección de información corresponde a las burocracias locales que la procesan mínimamente, la ponen en formatos previamente diseñados –de microplaneación, se denomina en México– y se envía al centro para su organización, proceso, presentación y uso. La función central se refiere a la planeación nacional, especialmente del ejercicio del gasto y el control que debe ejercerse desde el centro. Toda burocracia tiende a centralizar información por ser una fuente del poder.

En síntesis, la descentralización administrativa responde más a las necesidades del centro, a la forma de instrumentar políticas nacionales en el ámbito de las localidades y a su afán de racionalizar el gasto de acuerdo con ciertos fines. Aun en el caso de la delegación, la transferencia de autoridad es limitada. Con el fin de alcanzar eficiencia en la prestación del servicio se considera necesaria la colaboración entre órdenes de gobierno y los actores institucionales. Ciertamente, como ha sido en varios países, si se logran algunos propósitos de eficacia, si la ciudadanía percibe que los cambios tienen consecuencias positivas en la educación o en la mejoría de las escuelas, estos tipos de descentralización ensanchan la legitimidad del sistema, aumenta el grado de credibilidad en la

políticas y –lo que es esencial en esos modelos– se mantiene y aun se fortalece el control desde el centro. Los motivos de la desconcentración y la delegación evocan las premisas de Maquiavelo y Weber: la propensión a concentrar poder.

2.4. Descentralización y conflicto político

Política, jurídica y administrativamente, la descentralización de la educación significa un cambio de rumbo que afecta intereses creados y patrones históricos. En ningún caso de descentralización educativa, el conflicto ha estado ausente. La resistencia a ese cambio hace los procesos lentos, erráticos y a veces contradictorios. Las pugnas políticas entre grupos y facciones burocráticas son frecuentes y frenan los alcances de los proyectos descentralizadores. En México, la hostilidad fuerte se dio –y continua en gran medida– entre la burocracia modernista o tecnocrática y los grupos del SNTE que habían "colonizado" a la SEP por décadas.

Los aspectos políticos y administrativos de la descentralización son dinámicos, se modifican por cambios en los grupos en el poder y se alteran las correlaciones de fuerzas. La forma jurídica provee cierta estabilidad y certeza a las reformas descentralizadoras. Las normas inducen a rutinas uniformes.

Con todo y que en la experiencia internacional la descentralización educativa no ha cumplido por completo sus promesas de mayor eficacia, participación democrática y distribución del poder, muchos gobiernos, organismos multilaterales, organizaciones civiles y partidos políticos la siguen promoviendo. Ciertamente representa la alternativa al centralismo burocrático –al menos no es peor– y mantiene su potencial de otorgar legitimidad a los gobiernos que la procuran, aunque algunos se resistan a perder grados de control.

Referencias

Bray, M. (1999). Control of education: Issues and tensions in centralization and decentralization. En R. F. Arnove y C. A. Torres (Eds.), *Comparative education: The dialectic of the global and local* (pp. 207-232). Lanham, MD: Rosman & Littlefield.

Burki, S. J., Perry, G. E., y Dillinger, W. (1999). *Beyond the center: Decentralizing the state*. Washington, DC: Word Bank, Latin American and Caribbean Studies.

Chubb, J. E. y Moe, T. M. (1990). *Politics, markets and American schools.* Washington, DC: The Brookings Institution.

Cocorda, E. (2000). *Los determinantes institucionales y federales de la reforma educativa argentina*. Tesis de maestría no publicada. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.

Conlan, T. (1998). *From new federalism to devolution: Twenty-five years of intergovernmental reform.* Washington, DC: The Brookings Institution.

Falleti, T. (2001). Federalismo y descentralización educativa en Argentina: Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal. En E. Calvo y J. M. Abad (Eds.), *El federalismo electoral argentino: Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina* (pp. 101-129). Buenos Aires: Eudeba.

Gómez Álvarez, D. (2000). *Educar en el federalismo: La política de descentralización educativa en México.* Guadalajara: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente-Secretaría de Educación de Jalisco-Universidad de Guadalajara-Universidad de Colima.

Hanson, M. (1997). *La descentralización educacional*. Santiago de Chile: Preal.

Hanson, M. (2000). *Democratization and educational decentralization in Spain: A twenty year struggle for reform*. Washington, DC: The Word Bank.

Kogan, M. (1996). Formas de gobierno y evaluación de los sistemas educativos. En M. A. Pereyra, J. García Minués, J. A. Gómez y M. Beas (Comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada* (pp. 415-423). Barcelona: Pomares-Corredor.

Landay, F. (2000, marzo). The federalist society: The conservative cabal that's transforming American law. *The Washington Monthly*, pp. 15-28.

Lauglo, J. (1996). Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación. En M. A. Pereyra, J. García Minués, J. A. Gómez y M. Beas (Comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada* (pp. 169-207). Barcelona: Pomares-Corredor.

Levi, L. (1981). Federalismo. En N. Bobbio y N. Matteucci, *Diccionario de Política* (pp. 681-694). México: Siglo XXI.

Lundgren, U. P. (1996). Formulación de la política educativa: Descentralización y evaluación. En M. A. Pereyra, J. García Minués, J. A. Gómez y M. Beas (Comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada* (pp. 395-414). Barcelona: Pomares-Corredor.

Mancera, C. y Vega, L. (2000). Oportunidades y retos del federalismo educativo: El camino recorrido 1992-2000. En Secretaría de Educación Pública, *Memoria del*

quehacer educativo: 1995-2000 (Tomo I, pp. 45-83). México: Secretaría de Educación Pública.

Murillo, M. V. (1999). Recovering political dynamics: Teachers' unions and the decentralization of education in Argentina and Mexico. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs, 41* (1), 30-57.

O'Connor, J. (1974). *The corporations and the state: Essays on the theory of capitalism and imperialism*. Nueva York: Harper and Row.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (s.f.). *Descentralización e infraestructura local en México: Una nueva política pública para el desarrollo.* París: Perspectivas OCDE.

Ortega, R. (1998). *La descentralización: El nuevo federalismo.* México: Porrúa.

Prawda, J. (1993). Educational decentralization in Latin America: Lessons learned. *International Journal of Educational Development, 13* (3), 253-264.

Requejo, F. (1999). La acomodación "federal" de la plurinacionalidad: Democracia liberal y federalismo en España. En E. Fossas y F. Requejo (Eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (pp. 303-344). Madrid: Trotta.

Rhoten, D. (2000). Education decentralization in Argentina: "A Global-local conditions of possibility" approach to state, market, and society change. *Journal of Education Policy, 15* (6), 593-619.

Rodríguez Rodríguez, R. (1999). Modernización y cambio institucional de la educación en Nuevo León. En V. A. Espinoza Valle (Coord.), *Modernización educativa en el norte de México* (pp.15-78). Tijuana El Colegio de la Frontera Norte.

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R. y Cheema, G. S. (1984). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience*. Washington, DC: World Bank Staff Working Papers.

Schiefelbein, E. y Schiefelbein, P. (2000). Three decentralization strategies in two decades: Chile 1981-2000. *Journal of Educational Administration, 38* (5), 412-425.

Schmitter, P. (1974). Still the century of corporatism. En F. Pike y T. Stritch, *The new corporatism* (pp. 89-112). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Stockman, D. A. (1986). *The triumph of politics: Why the Reagan revolution failed*. Nueva York: Harper and Row.

Tarlton, C. D. (1999). Simetría y asimetría como elementos del federalismo: Una especulación teórica. En E. Fossas y F. Requejo (Eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (pp. 21-35). Madrid: Trotta.

Taylor, C. (1999). Valores compartidos y divergentes. En E. Fossas y F. Requejo (Eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional: El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España* (pp. 37-68). Madrid: Trotta.

Tyack, D. y Cuban, L. (2001). *En busca de la utopía: Un siglo de reformas de las escuelas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Weiler, H. N. (1996). Enfoques comparados en descentralización educativa. En M. A. Pereyra, J. García Minués, J. A. Gómez y M. Beas (Comps.), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada* (pp. 208-233). Barcelona: Pomares-Corredor.

Whitty, G., Power, S. y Halpin, D. (1998). *Devolution and choice in education: The school, the state and the market*. Londres: Open University Press.

Winkler, D. R. (1988). *Decentralization in education: An economic perspective*. Washington, DC: World Bank Staff Working Papers.

Winkler, D. R. (1993). Fiscal decentralization and accountability in education: Experiences in four countries. En J. Hannaway y M. Carnoy (Comps.), *Decentralization and school improvement: Can we fulfill the promise?* (pp. 102-134). San Francisco, CA: Josey-Bass.

Winkler, D. R. y Rounds, T. (1996). Educational reform in Chile: Municipal and private sector response to decentralization and school choice. *Economics of Education Review, 15* (4), 365-376.

Para citar este artículo, le recomendamos el siguiente formato:

Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en educación. *Revista de Investigación Educativa, 3* (1). Consultado el día de mes de año en: http://redie.ens.uabc.mx/vol5no1/contenido-ornelas.html

Please cite the source as:

Ornelas, C. (2003). The bases of federalism and educational decentralization on educaction. *Revista de Investigación Educativa, 3* (1). Retrieved month day, year from:
http://redie.ens.uabc.mx/vol5no1/contents-ornelas.html

[1] En el Canadá la asimetría de Québec hace que los ciudadanos francófonos tengan más derechos formales que el resto de los ciudadanos; para ellos el orgullo nacional reside en la provincia, no en el país (Taylor, 1999).

[2] Las fuentes en que me apoyo para esta sección son Conlan (1998) y Stockman (1986).

[3] Propuesto por el economista Milton Friedman, el sistema de *vouchers* sigue siendo objeto de debate en los Estados Unidos. Consiste en otorgar "bonos" a los padres de los niños para que los cambien por colegiaturas en escuelas privadas o públicas, según se elección. Quizá los mejores exponentes de la ideología privatista en la educación son John E. Chubb y Terry M. Moe (1990).

[4] En los Estados Unidos y Australia los debates de la centralización *vs* descentralización son de diferente magnitud. No se trata de reformar un sistema centralizado, sino de transferir autoridad del gobierno de la ciudad a la escuela. Tiene que ver con temas como el control de la comunidad sobre la escuela, administración basada en la escuela (*school based management*) y participación de los padres en las decisiones de las escuelas. El concepto que más se utiliza es el de *devolution*, que significa otorgar poder a los padres y los maestros para que dirijan la escuela, como era en el siglo XIX. Este tipo de descentralización no es útil para la discusión de sistemas educativos nacionales (Tyack y Cuban, 2001, 151-155).

[5] Es el caso en México. Primero se suscribió un pacto político, después emergió la Ley General de Educación y tuvo consecuencias en las instituciones y la administración del servicio.