

# REFLEXIONES SOBRE LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA

M<sup>a</sup> Natividad Jiménez Serradilla 2007

---

La cuestión de la centralización o descentralización es un tema que comporta ciertas tensiones porque va muy ligado a la ideología política y al modelo de ciudadano que se pretende configurar. Además se ha de tener en cuenta que los principios de centralización y uniformidad junto con el de secularización fueron, según Viñao, los pilares del sistema educativo español y que todavía están vigentes.

Este estudio trata de aproximarse al concepto de descentralización, realizar una breve introducción histórica y comparada, basada en las realizadas por Viñao y de Puelles, y plantear cuestiones surgidas tras esta breve reflexión que podrían ser objeto de futuros trabajos.

## **1. Conceptualizaciones.**

Viñao considera que cuando se reflexiona sobre el centralismo lo estamos haciendo sobre el poder. Poder que viene determinado por la capacidad de toma de decisiones y por el lugar desde el que se decide. El sistema educativo sería uno de estos lugares por lo que quedaría configurado como un espacio de poder y toma de decisiones.

En este sentido, de Puelles afirma que decimos comúnmente que una organización está centralizada cuando el poder de decisión se concentra en el corazón de la organización y se dice que estamos ante una organización descentralizada cuando el poder de decisión es compartido por uno o varios niveles de la organización. No obstante, afirma que para muchos autores la idea de la descentralización va ligada a la existencia de varias entidades territoriales que comparten decisiones con el centro, existiendo incluso una tendencia más exigente que une la descentralización a la autonomía local. Desde esta aproximación, de Puelles nos indica que el tema de la descentralización no es uniforme, sino que admite, en la teoría y en la práctica, diversos grados de realización:

El posicionamiento por una tendencia más o menos centralizada se basa en una opción política o ideológica más que en el análisis de las ventajas e inconvenientes. A pesar de ello se han de tener en cuenta y valorar. Viñao enumera como argumentos de las tendencias a favor de la descentralización: una utilización más eficaz de los recursos, un mejor conocimiento de las necesidades, un mayor acercamiento a los usuarios y una mayor sensibilidad y adecuación a la diversidad y a las variaciones locales. Considera que la descentralización sin autonomía financiera y administrativa se convierte en un puro mecanismo de aliviar el centro de tensiones y afirma que si no va acompañada de medidas complementarias puede agrandar las desigualdades existentes. Sin embargo, se posiciona en favor de la descentralización porque la considera una opción ideológicamente más legitimada desde una posición democrática y que sus prácticas incorrectas pueden ser evitables, mientras que en el centralismo son consustanciales al

mismo y por tanto inevitables. Viñao señala que para compensar estas prácticas incorrectas se han de encontrar mecanismos compensadores pero considera que aunque se dice que en un sistema descentralizado basta con establecer mecanismos de cooperación y nivelación y con fomentar la participación, la realidad es algo más dura y bastante más compleja.

Puelles sintetiza en dos los argumentos que suelen reconocerse como beneficios de la descentralización: mayor participación ciudadana y mayor eficiencia, aunándose así argumentos políticos y técnicos. Y afirma que:

- a) Desde el punto de vista político, se dice que la descentralización refuerza el sistema democrático al acercar la decisión de los asuntos a órganos locales elegidos democráticamente. Se unen, pues, descentralización y participación.
- b) Desde el punto de vista de la eficiencia, la descentralización descongestiona el poder central y facilita la gestión de los asuntos al entregarlos a unos órganos que, por su proximidad, pueden conocerlos mejor y resolverlos con más prontitud.

Puelles también señala los riesgos y peligros de la descentralización:

- a) La descentralización puede exacerbar el sentimiento particularista en detrimento de la conciencia nacional y en perjuicio de los intereses generales. Lo que explica, entre otras cosas, la necesidad de un *minimum* de uniformidad.
- b) La descentralización puede estar condicionada por su propio entorno. La objetividad y la imparcialidad se presumen como propias de los órganos centrales.

## **2. Análisis histórico y estado actual**

Puelles afirma que las consideraciones históricas explican porqué la mayoría de los países actuales viven en un régimen de centralización y apunta algunas conclusiones de su análisis histórico:

- Ni la centralización ni la descentralización son situaciones estáticas porque considera que el poder político, desde la perspectiva de su organización territorial, vive inevitablemente asediado por fuerzas antagónicas. Esto provoca que los estados centralizados tiendan a utilizar técnicas de desconcentración como respuesta a las fuerzas centrífugas que exigen cierta descentralización; por el contrario, los estados descentralizados tienden a utilizar técnicas de planificación, coordinación y cooperación como respuesta a las fuerzas centrípetas que piden un mayor grado de centralización.
- El problema de la descentralización es un problema fundamentalmente político ligado a la organización territorial del poder del Estado, y es precisamente por esto que la descentralización resulta siempre un tema polémico. Considera que los pueblos eligen una organización centralizada o descentralizada por razones fundamentalmente políticas, y ello se refleja en la carta magna que es la constitución. De ahí que el tema de la descentralización educativa no pueda desligarse de otro tema mayor, el de la constitución política del Estado.

Viñao afirma que el sistema educativo español es una creación del liberalismo decimonónico en el que coexisten dos tendencias contrapuestas: Una radical que defiende la reducción de la intervención estatal al mínimo y la otra, moderada, que justificaba dicha intervención. De hecho considera que los principios de centralización y uniformidad fueron, junto con el de secularización, dos de los pilares en los que se

asentó la configuración del sistema educativo español. Las características organizativas básicas de dicho sistema centralizado serían según Viñao:

a) El establecimiento de una estructura administrativa jerárquica de órganos individuales, para decidir y ejecutar junto con órganos colegiados para las funciones asesoras. El liberalismo introdujo y aplicó el principio de que muchos podían ser adecuados para deliberar, juzgar o asesorar pero no para decidir y gestionar.

b) Sin embargo, no todas las decisiones se reservaban al organismo central. En materia de instrucción pública, como en otros ámbitos, se produjo, más que una distribución territorial de competencias, una distribución territorial de cargas. Más que una cesión de poderes y competencias, lo que había era una atribución desde el poder central de cargas presupuestarias sin la contrapartida de la correspondiente autonomía financiera o la cesión de ingresos presupuestarios suficientes.

c) El gobierno central no sólo se reservaba todo lo relativo al ámbito universitario, sino también la ordenación del sistema educativo, la determinación del currículum -planes de estudio, libros de texto, material escolar, métodos de enseñanza- la organización escolar, la formación, selección y retribución del profesorado y la determinación y expedición de títulos académicos.

Viñao afirma que este sistema centralizado sufrió diversas modificaciones, pero se mantuvo prácticamente inalterable hasta la Constitución de 1978. Durante todo este periodo sólo se conocieron dos rupturas. En la primera de ellas, durante el sexenio democrático (1868-1874), el liberalismo radical halló la primera oportunidad política para aplicar sus teorías sobre el no intervencionismo estatal. La segunda ruptura, llevada a cabo durante la II República (1931-1939), fue consecuencia de una descentralización política territorialmente limitada y del primer intento de establecer en España un sistema de participación educativa.

La Constitución de 1978 constituye la tercera y última ruptura del centralismo como tradición histórica del sistema educativo español, acontecida en tres ámbitos: la descentralización política y administrativa en favor de las comunidades autónomas, la participación educativa y la autonomía política y presupuestaria de las corporaciones provinciales y locales. Las características destacadas por Viñao de este período son las siguientes:

a) El marco legal supone la posibilidad de que cada comunidad autónoma, en determinados ámbitos y cuestiones, defina y lleve a cabo políticas educativas diferentes entre sí y en relación con la del gobierno central.

b) El artículo 27 de la Constitución establece dos tipos de participación educativa. Una participación efectiva de todos los sectores afectados en la programación general de la enseñanza, a fin de hacer efectivo el derecho de todos a la educación (párrafo 5º), y el derecho reconocido a los profesores, a los padres y en su caso a los alumnos a intervenir en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos (párrafo 7º). Ambos derechos permiten desarrollos e interpretaciones diferentes. La LOECE, en 1980, hizo una interpretación y la LODE, de 1985, otra distinta.

c) En tercer lugar, las diputaciones y los ayuntamientos tienen expresamente reconocida la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 de la Constitución) lo que ha provocado que los ayuntamientos hayan emprendido actuaciones educativas más allá de sus obligaciones legales.

Tras realizar una síntesis del reparto de las competencias educativas entre el Estado y las comunidades autónomas, Viñao afirma que aún reservándose el Estado una serie de competencias de orden general y básico, se remite a de Puelles para afirmar que el modelo español “*supone una cuasi total descentralización administrativa y una parte significativa de descentralización política*”.

Las competencias en educación de este periodo las resume de la siguiente manera:

- a) El Estado y las comunidades autónomas comparten facultades legislativas y reglamentarias en materia educativa.
- b) La gestión, aplicación y ejecución de la legislación estatal corresponde a las comunidades autónomas.
- c) En ocasiones el Estado, para ejercer algunas de las competencias que le están atribuidas, ha de contar con el acuerdo de las comunidades autónomas o bien, como se vio antes, consultarlas o pedirles informe.
- d) Hay competencias o facultades no atribuidas de modo exclusivo al Estado o a las comunidades autónomas, sino a ambos poderes públicos de un modo compartido.

Es a partir de este carácter compartido y concurrente que Viñao sitúa en primer plano la necesidad de cooperación y coordinación tan evidente en los sistemas descentralizados, junto con la de una cierta uniformidad básica. Sin embargo afirma apoyándose en de Puelles que en el modelo español de descentralización las fórmulas de coordinación y cooperación previstas hasta el momento son pobres y de escaso funcionamiento. En este sentido Viñao destaca el papel del INCE de coordinador y de uniformización y afirma que dicho Instituto será uno de los espacios de poder en los que se decidirá la evolución futura de un modelo de descentralización.

Viñao relaciona la descentralización y la participación en el centro docente como último ámbito de descentralización y en los ámbitos territoriales con competencias en materia educativa. Considera la participación un elemento esencial para la descentralización en ambos ámbitos y lo justifica de la siguiente manera:

a) La cuestión de la descentralización lleva a la de la autonomía de los centros docentes que debería suponer la autonomía administrativa y financiera, pero también a la académica y pedagógica, es decir, a la organizativa y curricular. Sin embargo, considera que nuestra mentalidad en relación con los centros docentes sigue siendo básicamente centralista ya que pensamos en los centros docentes como espacios no de formulación y de dirección, sino de ejecución. Refiriéndose a la LOGSE, Viñao afirma que la autonomía pedagógica y organizativa no pasa de ser uno de los objetivos a fomentar (artículo 57-4), siendo su viabilidad legal muy limitada. Considera que precisamente esta debilidad de la autonomía es una de las causas que explican el escaso interés de los padres y de los alumnos por participar en los consejos escolares de los centros docentes. Sintetiza la evolución de la autonomía docente como una conquista en la que se habían puesto expectativas desmesuradas pero que en realidad se limita a la toma de decisiones administrativas menores, lo que impide una auténtica descentralización y “*una racionalización legal que si no va acompañada de descentralización conduce a la burocratización y el desencanto*”. (Viñao)

b) La conexión entre descentralización y participación no se limita al centro docente, sino que afecta también a todo el proceso descentralizador y a su misma configuración.

Ello supone la existencia de organismos colegiados de participación en cada uno de los niveles territoriales de decisión y gestión educativas.

La organización territorial de la participación de los sectores implicados en la educación o integrantes de la comunidad escolar fue una de las innovaciones introducidas en 1973 y 1974 en el sistema educativo italiano y consistió en la creación de órganos de participación de los profesores, de los padres y de los alumnos no sólo en el ámbito del centro docente, sino también en cada distrito escolar y cada provincia. En el caso español, Viñao considera que la formulación o mandato constitucional de este tipo de participación no fue muy afortunada, así como tampoco lo fue su desarrollo y aplicación. El párrafo 5º del artículo 27 de la Constitución de 1978 reconoce un derecho a la participación educativa sustancialmente diferente al referido en el párrafo 7º, tanto en el ámbito estatal como en los de las comunidades autónomas, servicios provinciales, ayuntamientos u otros niveles intermedios. Se trata de una participación restringida a un exclusivo ámbito competencial: el de la programación general de la enseñanza. Viñao apunta como cuestión previa qué se entiende por programación general de la enseñanza y tras analizar el artículo 27 de la LODE considera que ésta queda reducida sólo a los aspectos cuantitativos del derecho de todos a la educación (derecho a un puesto escolar y al de la participación de los sectores afectados en la aprobación del mapa escolar y la programación de las construcciones escolares). Para otros cualitativos (los contenidos, la organización escolar, la metodología, los horarios, etc.), la solución adoptada por la LODE fue la de crear unos órganos de participación territorial -los consejos escolares- a nivel estatal y al de las comunidades autónomas para garantizar la participación de todos los sectores en la programación general de la enseñanza y para asesorar en los proyectos de ley o reglamentos a proponer o dictar por el gobierno y en formular propuestas e informar al Ministerio de Educación y Ciencia sobre cualquier cuestión que este organismo decidiera someterle a consulta (artículo 32).

En cuanto a la posibilidad de crear nuevos niveles territoriales de gestión educativa, Viñao afirma que ha sido abierta por el párrafo 5º del artículo 58 de la LOGSE al admitir que las administraciones educativas pueden crear unidades territoriales de ámbito inferior al provincial, lo que puede suponer un nuevo nivel territorial de descentralización y participación.

Viñao realiza una valoración del proceso descentralizador después de los quince años de la Constitución de 1978. En este sentido señala que de hecho lo que ha sucedido en España ha sido la sustitución de un monocentrismo por un policentrismo en el que se reproducen los esquemas y modos de funcionamiento del sistema precedente y se continúa operando con una mentalidad centralista. Considera que la descentralización territorial se ha quedado en las comunidades autónomas sin llegar a las diputaciones y ayuntamientos y afirma que la mayor parte de las diputaciones y ayuntamientos no parece haber captado las posibilidades educativas y culturales que ofrece su autonomía político-administrativa, posiblemente agobiados por otros problemas. Parte de que una auténtica descentralización requiere la participación de los sectores implicados en el sistema educativo, por lo que la descentralización ha de llegar a los centros docentes y es ésta una cuestión pendiente. Esta descentralización de los centros docentes afectaría a tres cuestiones clave: la participación de los profesores, de los padres y de los alumnos, la profesionalidad o profesionalismo de los primeros y la evaluación de los centros docentes.

Por otro lado, Viñao considera que la homogeneización y uniformidad necesarias para que pueda hablarse de un único sistema educativo y no de diecisiete diferentes, parece suficientemente garantizada con las competencias que la administración central se reserva. Su consecución así como la misma descentralización exigen, además, mecanismos de cooperación, coordinación y corrección de las desigualdades educativas territoriales. La política de corrección de estas desigualdades parece haberse afrontado hasta ahora a través del Fondo de Compensación Interterritorial que aunque insuficiente es necesario y aceptado; un organismo que está configurándose sobre la marcha. Considera que de hecho su existencia ha facilitado la creación del INCE, organismo llamado a desempeñar tareas de coordinación y al que corresponde, además, la evaluación del proceso y el ejercicio de la descentralización y de la participación. Viñao afirma que una lectura del Real Decreto de 18 de junio de 1993, que regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación permite ver a este organismo como el último intento de consolidar y reforzar el papel del Estado - gobierno central y autonómicos- en la ordenación y en el funcionamiento del sistema educativo y de la organización escolar. De esta manera, Viñao considera que nos hallamos ante un organismo de cooperación y coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas, pero también de consolidación y reforzamiento de las administraciones indicadas. Es decir, no ante un organismo de descentralización sino de centralización y parece darse a entender que la descentralización termina en los órganos de gobierno de las comunidades autónomas.

### **3. Modelos educativos.**

Puelles apunta como indicadores para la determinación de un modelo como centralizado o descentralizado y para la delimitación de los diversos grados los siguientes:

- a) ¿quién toma la decisión sobre la ordenación básica de la educación?, es decir: ¿quién determina el número de niveles educativos (primaria, secundaria, etc.) que constituirán el sistema educativo, el número de cursos académicos que integrarán los niveles, la duración de la escolaridad obligatoria, los requisitos de acceso de un nivel educativo a otro?
- b) ¿quién establece las condiciones para obtener los correspondientes títulos académicos; quién expide los títulos?.
- c) ¿quién toma la decisión sobre el currículo, es decir, el conjunto de objetivos, contenidos, métodos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles educativos que componen el sistema educativo?
- d) ¿quién controla, inspecciona o supervisa el sistema educativo?
- e) ¿quién financia el sistema educativo?

Por otro lado, Puelles no considera que la participación en la organización de la educación sea un hecho que afecte a la descentralización, aunque sí a su democratización, pues la participación sólo se convierte en un factor real de descentralización cuando alcanza a los niveles de decisión, hecho éste poco común.

Puelles describe varios modelos de sistemas educativos para tratar de ahondar en la realidad de los mismos. Anticipa una conclusión de este análisis como que la centralización es asfixiante porque cuando la estructura constitucional y real del Estado es fuertemente centralizada, resulta muy difícil que en ese marco pueda darse no ya una organización descentralizada de la educación, sino incluso tendencias descentralizadoras auténticas y que, en general, centralización y democracia no se

corresponden. Sin embargo diferencia los países férreamente centralizados de aquellos que, siendo centralizados, aspiran a un mayor o menor grado de descentralización.

### *1. Modelo centralizado de educación*

Este modelo sería aquel en el que todo se decide desde el centro, todo se ejecuta por los órganos locales del Estado y todo se supervisa por los agentes del poder central y las comunidades territoriales básicas carecen de competencias sustantivas en educación. Describe el modelo francés destacando una tendencia descentralizadora en el país más centralizado de Europa. Afirma que el modelo francés se caracteriza no sólo por la centralización, sino también por la crítica constante e ininterrumpida de la centralización. Sitúa los primeros los primeros intentos descentralizadores en educación en el mayo francés del 68, pero considera que más bien se trata de medidas correctoras similares a aquellas que los gobiernos centralizados suelen adoptar para corregir los defectos excesivos de la centralización. Como el poder de decisión sobre materias claves permanece en el caso francés, en el centro, los demás escalones territoriales de la organización sólo reciben una desconcentración de funciones, esto es, una transferencia de tareas o gestión, pero no facultades decisorias que siguen reservadas al poder central. Estamos, pues, ante una desconcentración, no ante una descentralización. Aunque nos recuerda que lo cierto es que resulta altamente problemático un cambio legislativo orientado hacia la descentralización sin alterar profundamente la orientación centralizadora de la Constitución.

### *2. Modelos centralizado intermedio.*

Este modelo estaría situado entre el centralizado y el federal y afirma que comparte con el primero una larga tradición y la atribución de una buena parte de las competencias educativas al Estado, mientras que se asemeja al segundo por la existencia de una comunidad territorial con competencias propias interpuestas entre el poder central y las comunidades locales - provincias y municipios-. No obstante, Puelles aclara que el paso de un modelo centralizado a otro intermedio exige normalmente un cambio constitucional y una implantación gradual, porque la creación de una entidad territorial interpuesta entre el poder central y las comunidades locales puede suponer una nueva distribución territorial del poder y, en consecuencia, un nuevo reparto de competencias. Como ejemplo de este modelo intermedio, Puelles afirma que durante algún tiempo los autores solían citar aquí el caso de Italia que, en la Constitución de 1947, creó una nueva demarcación territorial con entidad y autonomía propias: *le región*. Sin embargo, tras examinar la realidad italiana afirma que ni la creación de las regiones ni la promulgación de los llamados *decreti delegati* han alterado el hecho tradicional de que todas las decisiones importantes se tomen en Roma. Afirma que es cierto que en Italia se ha dado un paso importante regulando la participación de padres, profesores y alumnos en los consejos escolares, pero considera que es una forma de participación que no incide directamente en las verdaderas decisiones del sistema educativo italiano, por lo que sitúa el modelo italiano en un puesto intermedio entre el modelo centralizado con tendencia hacia la descentralización y el modelo auténticamente regional, es decir, ocuparía un puesto intermedio entre el caso francés y el caso español.

Puelles destaca como lo más significativo del modelo español el reparto de competencias entre el gobierno central y las comunidades autónomas que tras analizarlo siguiendo los indicadores antes descritos, lo califica de modelo intermedio: el Estado se reserva las normas básicas sobre la ordenación general del sistema educativo, la regulación de las condiciones para la obtención de los títulos académicos y la fijación de

una parte del currículo nacional; en cambio, las comunidades autónomas tienen autoridad plena sobre los centros docentes, profesores y alumnos; expiden los títulos académicos, supervisan o inspeccionan el subsistema educativo que se les ha transferido y gozan de una amplia autonomía financiera y además, a partir de la Ley de 1990, tienen competencia para completar el currículo de acuerdo con sus propias necesidades. Todo ello hace que la descentralización política sea significativa, aunque la tentación centralizadora sin embargo siga presente. Afirma que lo está no sólo en el Ministerio de Educación, sino también en los gobiernos de las comunidades autónomas, que han reproducido en su esfera territorial los modelos centralizados de la Administración del Estado, dando escasa o nula participación a las demás comunidades territoriales que se integran en el mismo ámbito regional -provincia y municipio-.

### *3. Modelo de descentralización federal*

Para analizar este modelo de descentralización Puelles acude al modelo alemán que presenta una gran descentralización en los *Länder* por parte de la Federación o poder central, y una gran centralización si se examina el problema desde la perspectiva de las comunidades locales. Sin embargo, considera que incluso la descentralización operada en los *Länder* por la Ley Fundamental de 1949 no es tampoco una situación estática, porque la tendencia centrípeta que representa el poder central, el poder de la Federación, no ha dejado de presionar sobre los Estados miembros para asumir competencias. Afirma que los países incluidos en este modelo suelen arbitrar fórmulas de coordinación y de cooperación, que suelen ser vistas con recelo porque se teme que debajo de esas técnicas se oculte la voluntad centrípeta del poder central. Por otra parte, considera que las técnicas de cooperación no se han desarrollado lo suficiente, quizás porque resulte difícil cooperar cuando en el fondo de las cosas late un conflicto de poderes o una distinta interpretación de lo que se considera el interés general de la nación.

### *4. Modelo de descentralización federal y comunal*

Este modelo es realmente minoritario. Para analizarlo se basa en el modelo suizo y lo describe como un modelo basado en una descentralización a tres bandas (confederación, cantones y comunas). Puelles afirma que también existen tensiones, especialmente por lo que se refiere a las relaciones del gobierno central y el gobierno de los cantones y con ello Suiza, a pesar de su peculiaridad, rinde tributo a lo que es una constante de todos los Estados federales. La tendencia centrípeta, propia de los poderes centrales, también se ha manifestado aquí en diversas ocasiones. Otro modelo descentralizado es el de Estados Unidos cuya primera impresión es la de una extraordinaria variedad, a veces muy próxima al caos porque no sólo hay tantos sistemas educativos como Estados miembros de la Federación, sino también tantos como comunidades locales existen. Por lo que estamos ante una diversidad de sistemas, debajo de la cual se constata la existencia de tres instancias de poder que de un modo u otro deciden en materia de educación. (Gobierno federal, Estados miembros, las comunidades locales).

Puelles sintetiza afirmando que el caso estadounidense presenta un grado mayor de descentralización que el suizo porque la autonomía de las autoridades locales es aquí mayor, pero presenta, posiblemente, el mayor grado de descentralización que puede permitirse una nación sin quebrar la cohesión interna de su organización política. ..

### *5. Modelo de descentralización comunal académica.*

Para analizar este modelo, recurre al sistema educativo inglés donde el grado de descentralización no acababa en las autoridades locales, sino que ha llegado también

hasta el interior de los centros docentes. Sin embargo, cumpliéndose las tendencias compensadoras, afirma que a medida que aumentaba la complejidad del sistema educativo, aumentaba también la labor ministerial, posiblemente por esa necesidad propia de los sistemas descentralizados de establecer criterios básicos que impongan una mínima uniformidad al sistema. Así iban apareciendo normas básicas. También hace una valoración de la ley de 1988 en Inglaterra afirmando que ha supuesto un rudo golpe a la descentralización, ya que autoriza al poder central para la ejecución de las múltiples normas que contiene pudiéndose convertir las autoridades locales en meros agentes del poder central.

Puelles apunta algunas conclusiones de su análisis poniendo el énfasis en los factores que inciden en la manera de organizar un sistema educativo. De entre estos factores destaca la tradición y las formas de organización política como determinantes de cómo se va a organizar la educación, lo que no hace posible cualquier implantación brusca de un modelo organizativo.

Otra conclusión es que no podemos hablar tampoco de organizaciones centralizadas o descentralizadas como modelos puros ni estáticos ya que la organización de la educación junto a la organización política no es algo que se determine de una vez para siempre. Puelles considera que un país puede estar organizado por formas centralizadas o descentralizadas hasta que deja de estarlo. Todo depende de la relación, equilibrada o no, de las fuerzas centrífugas y centrípetas obrantes en su seno.

Por último apunta el problema de la descentralización no como un problema abstracto, algo que los pueblos eligen teniendo en cuenta las ventajas y los inconvenientes, sino como una opción política, bien porque se quiera acceder a formas rigurosas de descentralización -de cesión de poder por parte del gobierno central-, bien porque se trate de medidas correctoras de la centralización -medidas de desconcentración-.

#### **4. Conclusión**

En este análisis de la descentralización educativa, que no se puede desvincular de la descentralización política, aparecen cuestiones paralelas. Algunas de ellas son características implícitas al proceso de descentralización y otras son condicionantes sin los cuales no es posible un proceso de descentralización real y efectivo.

Entre las cuestiones inseparables al concepto de descentralización se podría citar el tema del poder para la toma de decisiones y la participación; el posicionamiento a favor o en contra de la descentralización desde una ideología política y la autonomía local.

No se puede obviar la relación entre descentralización y el poder. Viñao afirma en su análisis que en realidad la descentralización se trata de una redistribución del poder y es precisamente el establecimiento de nuevos espacios de poder es lo que confiere tensión a la cuestión. Una redistribución del poder, entendido como la capacidad de toma de decisiones, ha de implicar nuevas formas de participación efectivas, es decir, participación en la toma de decisiones. Si la participación no se realiza desde la posibilidad de influir en la toma de decisiones, simplemente se trata de una colaboración y deriva en una falta de implicación de los afectados, como se ha podido comprobar en

la falta de participación e implicación en los centros docentes de los sectores de padres, alumnos e incluso profesores.

El posicionamiento por la centralización o descentralización no es una decisión que se adopta en abstracto, sino que es una cuestión política. Es decir, que se adoptará en función de una determinada ideología y tradición que configura una opción política. Por ello el balance de las ventajas y desventajas en realidad no hace que nos decantemos por una u otra opción sino que permite valorar los posibles efectos negativos para compensarlos.

Otro aspecto que aparece junto a la descentralización es el de la autonomía local y la configuración de nuevas entidades territoriales. En la descripción de los modelos de descentralización realizado por Puelles se pudo comprobar que existen muchos grados de descentralización. Desde aquellos que propugnan la existencia de entidades territoriales que compartan las decisiones con el centro, hasta aquellos que unen la descentralización a la autonomía local. En cualquier caso conlleva la distribución territorial del poder para la toma de decisiones en mayor o menor grado.

Entre los condicionantes que hacen posible un proceso de descentralización real y positiva nos encontramos la autonomía financiera; los mecanismos de coordinación, cooperación y nivelación; el establecimiento de un mínimo de uniformidad y el fomento de la participación.

La autonomía política ha de ir acompañada de una autonomía financiera. La descentralización sin una autonomía financiera y administrativa no es real, sino que solo se convierte en un desplazamiento de tensiones sin capacidad de resolución. Además es importante tener presente que la falta de recursos financieros puede originar un aumento de las desigualdades existentes.

Otro condicionante para una descentralización real y efectiva es la creación de mecanismos de coordinación, cooperación y nivelación que compensen las prácticas incorrectas o los inconvenientes de la descentralización de entre los que se podría destacar una posible exaltación de un sentimiento particularista y el posible sesgo subjetivo del propio entorno. Existe la necesidad de un mínimo de uniformidad precisamente para evitar una tendencia demasiado individualista que perjudique los intereses generales y a los propios implicados.

La participación en la toma de decisiones es un requisito importante para una descentralización y autonomía real por lo que se han de establecer mecanismos que la fomenten en los diferentes ámbitos. En educación estos ámbitos deberían ser la autonomía de los centros docentes y los niveles territoriales de decisión.

En cuanto al análisis histórico realizado por Viñao y la descripción de los modelos de centralización realizada por Puelles se pueden apreciar algunas conclusiones coincidentes. Viñao afirma que no se trata de una situación estática porque el poder político es asediado por fuerzas antagónicas, de manera que formas políticas centralistas sufren presiones descentralizadoras o al menos desconcentradoras y en formas políticas descentralizadoras aparecen tendencias centralizadoras o uniformadoras. Puelles pone más énfasis en las tendencias centralizadoras porque son más frecuentes y en la dificultad de encontrar modelos puros centralizadores o descentralizadores. Ambos

coinciden en que se trata de una cuestión política ligada a la organización territorial del poder y la Constitución política del Estado, lo que dificulta su modificación. Puelles destaca, además de las formas de organización política, la tradición como factores determinantes del sistema político y educativo. Por ello, para poder transformar el modelo organizativo es necesario un cambio constitucional y una implantación gradual.

Antes de describir y valorar la situación actual española Viñao hace un análisis histórico destacando la centralización como uno de los pilares del sistema educativo español junto con la secularización y describe los tres momentos que supusieron una ruptura de este centralismo: el sexenio democrático (1868-1874), la II República (1931-1939) y la Constitución de 1978. Puelles valora la situación española actual en función de los tipos de modelos de descentralización.

Ambos autores coinciden en la necesidad de cooperación y coordinación que permita cierta uniformidad básica y creen que éstas han sido escasas. Consideran el INCE como órgano de cooperación y coordinación que garantiza la homogenización y uniformidad, aunque en la práctica, según Viñao, se ha convertido en un organismo centralizador. Otro aspecto importante para la una homogenización y uniformidad real es la necesidad de corregir las desigualdades.

La participación se ha de producir tanto en el centro docente como en los ámbitos territoriales con competencias educativas a través de organismos colegiados de participación. Sin embargo, Viñao considera que la autonomía de los centros docentes se limita a la toma de decisiones administrativas menores y que la participación de los implicados en la programación general de la enseñanza solo se ha realizado en los aspectos cuantitativos de la educación (participación en la aprobación del mapa escolar y la programación de las construcciones escolares)

Viñao en su valoración de la situación actual destaca que en realidad se ha sustituido un monocentrismo por un policentrismo y que la descentralización se ha quedado en las comunidades autónomas sin haberse desarrollado las posibilidades educativas de las diputaciones y ayuntamientos ni de los centros docentes.

A pesar de estas cuestiones pendientes para conseguir un mayor grado de descentralización, Puelles considera que la descentralización política en España es significativa aunque la tentación centralizadora siga presente también en los gobiernos de las comunidades autónomas.

Por otra parte, a partir del resumen y reflexión de este análisis aparecen nuevas cuestiones que merecen un estudio en mayor profundidad, algunas de ellas apuntadas por los propios autores. Viñao destaca como problemas y cuestiones básicas que se han de plantear junto al centralismo las siguientes -autonomía financiera y autonomía educativa; desigualdades territoriales y mecanismos de nivelación; coordinación, homogeneización y descentralización; autonomía, descentralización y participación-, así como el carácter ambivalente de la descentralización como filosofía y como técnica, como ideología y como praxis.

Se podrían clasificar estas cuestiones entre las que afectan a la participación de los implicados directamente y la participación de los organismos que intervienen en educación. En cuanto a la participación de los afectados directamente se podría plantear

la descripción y valoración de modelos de participación de otros ámbitos y países; se podría prever el modelo educativo que surgiría tras una participación real y plena de los sectores afectados y se podrían considerar los límites de actuación de los mecanismos de coordinación, homogeneización y nivelación, que se convierten en límites a la participación. En cuanto a la participación en educación de las entidades territoriales locales sería conveniente un estudio del tipo y grado de intervención actual, las posibilidades de intervención según la legislación presente y el grado de intervención ideal.

## **Bibliografía**

DE PUELLES BENITEZ, M.: *Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa*, **Revista Iberoamericana de Educación**, nº 3, enero-abril 1994. <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie03a01.htm>

VIÑAO FRAGO, A.: *Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España*, **Revista Iberoamericana de Educación**, nº 4, enero-abril 1994 <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie04a02.htm>