

**PALOMARES MONTERO, DAVINIA (Lcda. en Pedagogía)**

LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA  
PERSPECTIVA DEL CONFLICTO

**Grupo de trabajo:** Sociología y práctica escolar; reforma educativa

**0.- RESUMEN**

La descentralización es un tema especialmente propio de nuestro tiempo de crisis económica y política, donde los Estados echan mano de la cesión de poderes para propiciar una mejor gestión de los recursos públicos y un traspaso de responsabilidades a las instancias subnacionales. El fenómeno está estrechamente relacionado con el principio de autonomía en la gestión y de libertad para tomar decisiones.

En la actualidad, la cuestión de la descentralización concita una unanimidad casi absoluta; está en el centro y en la base de numerosos estudios, debates, etc., así como en la realidad de cuantiosos aspectos políticos y administrativos. Sin embargo, esta presencia no es siempre bien recibida; no se debe obviar las críticas que recibe de no pocos expertos como por ejemplo David Slater quien dice que la *descentralización ha demostrado ser popular por su ambigüedad, por ocultar más de lo que revela [...]* (Slater, D., 1996).

La descentralización es un asunto que conlleva numerosas y variadas implicaciones, y la descentralización educativa no escapa a esta ambigüedad. El análisis que presento aborda la cuestión de la descentralización educativa desde el punto de vista de la perspectiva del conflicto. Para ello, realizo una aproximación conceptual y un bosquejo histórico sobre el fenómeno de la descentralización en España, profundizando en el sentido que tiene la descentralización educativa. Posteriormente, la comunicación versa sobre los conflictos sociales producidos por el fenómeno, haciendo hincapié en conflictos durante el proceso de descentralización (proceso constituyente, procesos de traspasos de competencias y sistema de financiación de las Comunidades Autónomas) y sobre los conflictos transversales consecuencia de la descentralización educativa (choques culturales, libertad de creación de centros, libertad de elección de centros y dualidad centros públicos / centros privados). Para finalizar la exposición, muestro lo que ha venido a llamarse desde la perspectiva del conflicto, “falacias legitimadoras” del fenómeno.

## **1.- MARCO DE REFERENCIA**

La descentralización es un tema especialmente propio de nuestro tiempo de crisis económica y política. Los Estados echan mano de la cesión de poderes para propiciar una mejor gestión de los recursos públicos y un traspaso de responsabilidades a las instancias subnacionales. Por tanto, vemos que el fenómeno está estrechamente relacionado con el principio de autonomía en la gestión y de libertad para elegir (tomar decisiones).

Hasta aquí parece que no hay conflicto: mayor reparto de poderes igual a mayor democratización de los Estados. Sin embargo, es el momento de hacer una reflexión, ¿la descentralización es un fenómeno neutro? Verdaderamente no; la descentralización afecta al sentimiento nacional y regional o nacionalista. Es más, en la actualidad cobra mayor relevancia en el contexto de globalización en el que nos encontramos que está dando lugar a la formación de estructuras supranacionales.

Vemos, por tanto, que la descentralización se puede abordar desde diferentes posturas; estas posturas son las que van a dar lugar al conflicto. Sin embargo, antes de analizar el conflicto debemos clarificar aún más el concepto.

### **1.1. Conceptualización y complejidad de la descentralización**

La descentralización es un término complejo, ambiguo, que encierra un significado para nada unívoco y que además presenta modificaciones constantes. Así pues, conviene delimitar qué es lo que entendemos por descentralización, o dicho de otro modo, clarifiquemos que no es descentralización pues se han utilizado conceptos similares para referirse a ella, pero que en realidad no significan lo mismo.

Descentralización no equivale a:

- *Desconcentración* → Atribución, dentro del propio orden jurídico, de una competencia o función a órganos que no ocupan la cúspide en la jerarquía administrativa, es decir, se transfieren tareas a otras unidades inferiores jerárquicamente, pero no la capacidad de decidir (Mur, R., 1993)

- *Delegación* → Ceder, desde un organismo nacional a otro subordinado jerárquicamente, la facultad de ejercer parte de sus funciones, es decir, el órgano delegado realiza unas funciones cuya titularidad no posee (Mur, R., 1993)

- *Devolución* → Transferencia de capacidad de decisión y ejecución a organismos autónomos que pueden actuar de manera independiente (Rondinelli, D., 1989)

- *Privatización* → Contratar los servicios de entidades privadas para realizar funciones públicas (Rondinelli, D., 1989)

Estos términos evidencian la dificultad conceptual de la descentralización. Son fenómenos que si bien se acercan al concepto de descentralización, no abarcan todas sus posibles manifestaciones.

La **descentralización** “implica cesión del poder de decisión, o parte de él (redistribución del poder), que significa autonomía en la toma de decisiones y en su ejecución, que conlleva la asunción consciente de obligaciones y responsabilidades, y que persigue una alta eficiencia técnica y política en la variedad de formas organizativas en las que se encarna” (Fernández, J. M., 1999)

Esta definición manifiesta la variedad de formas que puede adoptar la descentralización pues este proceso se puede desarrollar en diversos niveles; por ejemplo, el Estado puede ceder poder a entidades territoriales supranacionales, en el caso español serían las Autonomías, pero también lo puede hacer a entidades de índole local o municipal.

Por otro lado, podemos encontrar diferentes modelos de descentralización, no tanto ya motivada por los niveles en los que se produce sino por el grado de poder de decisión que se cede. Así, la OCDE (OCDE, 1996) presenta dos situaciones de descentralización, que si bien no son generalizables a todos los países que la componen, sí son las más características:

- Países de tradición centralizada: organismos regionales y locales reciben desde el centro poder de decisión y de ejecución en determinadas materias, por ejemplo la educativa o la sanitaria (España, Francia, Noruega,...)
- Países de tradición regional: el papel de la Administración central se incrementa, dándose una absorción de autoridad y de poder desde los niveles intermedios -local- a los niveles extremos -nacional- (Reino Unido, Estados Unidos,...)

Los modelos anteriores muestran la relación dialéctica entre descentralización y centralización: a mayor cesión de poder del centro a unidades subnacionales, mayor tendencia a recuperar poder, y a más concentración del poder en el centro, mayor interés de éste a soltarlo para evitar conflictos. Esta situación es un problema para la estabilidad de las políticas de los Estados y en concreto de las políticas educativas, pues la relación dialéctica mostrada no está exenta de apreciaciones de valor, enjuiciamientos sobre el poder, etc.

Por ende, nos encontramos ante dos formas de entender la descentralización:

1. Descentralización utilizada como recurso para mitigar conflictos sociales y políticos, para realizar políticas de igualdad, políticas de bienestar y conseguir logros democráticos.

2. Descentralización requerida por grupos políticos y/o financieros para implantar su dominio en determinadas zonas geográficas o de influencia social y económica, es decir, es utilizada para incrementar la influencia de quienes ya gozaban de ella, siendo un obstáculo para la democracia y la participación social.

Sin embargo, la cuestión no es tan simple. Esta dicotomía no es tal; la descentralización es ambigua, y por tanto no debemos dejarnos llevar por las apariencias. Lo que en principio puede ser utilizado para lograr mayores cotas de democracia, puede ser en realidad una estratagema del Estado central, que cediendo cotas de poder y de decisión,

se libra de presiones sobre temas conflictivos y deriva la responsabilidad a otras instancias en aquellos problemas. Es más, puede darse el caso en que el Estado cede más poder del que debiera, ocasionando un incremento de las desigualdades, por ejemplo entre regiones pero también entre grupos sociales, desigualdades que para ser corregidas o mitigadas necesitan de la fortaleza del Estado que haga posibles mecanismos de compensación.

Son muchas las complejidades e insuficiencias que envuelven el concepto de descentralización. Aún así, la descentralización se hace necesaria por varias razones:

- *Funcional* → Necesidad de los gobiernos de dotar de eficacia a sus organismos.
- *Cultural* → Permite indagar en las distintas identidades cuando nos encontramos en países con una cultura heterogénea.
- *Relación de poder* → Deseo de los pueblos a tener poder y a participar en las decisiones políticas.

Estas mismas razones, servirán para analizar cuáles son los conflictos derivados del proceso de descentralización, pero antes veamos cuál ha sido la evolución histórica de este asunto en el ámbito español.

## **1.2. Un bosquejo histórico**

Resulta ciertamente llamativo constatar como a lo largo de los dos últimos siglos se ha producido una sucesión alternativa de dos modelos claramente diferenciados.

Si el Siglo XIX se abre con el derrumbamiento del antiguo régimen a consecuencia de la invasión Napoleónica, las Cortes de Cádiz inauguran la moderna historia constitucional de España con la Carta de 1812, desencadenando al mismo tiempo un proceso de uniformización y centralización del Estado, de patrón moderadamente jacobino (una vez más, el modelo francés), que en cierto modo, y por encima de la clara ruptura que significaba, venía a engarzar con la tradición unificadora de la Monarquía hispánica, implantada por la dinastía Borbónica tras la Guerra de Sucesión.

En su agitado desarrollo, la historia constitucional del Siglo XIX español va a producir los primeros ensayos de una escuela y universidad públicas, iguales y uniformes en la

totalidad del territorio del Estado, alargando su periplo hasta el primer tercio del Siglo XX inclusive.

La primera ruptura y alternancia con este proceso de centralización y uniformización del sistema educativo se producirá, como en tantas otras cosas, con el cambio de régimen acaecido el 14 de abril de 1931, al proclamarse la Segunda República. Partiendo de la muy limitada experiencia que había significado en las postrimerías de la Monarquía Alfonsina la Mancomunidad de Cataluña y sus iniciativas en materia educativa, el Estatuto de Cataluña de 1932, abrió por primera vez un escenario de clara descentralización educativa, con la atribución y ejercicio de competencias a la Generalitat, como gobierno autónomo catalán. La experiencia catalana fue la más amplia en el tiempo, y la más completa y profunda en cuanto a contenido.

Procesos semejantes únicamente pudieron apuntarse en el Estatuto del País Vasco, aprobado ya en plena Guerra Civil (1936), y prácticamente de manera embrionaria en el Estatuto de Galicia, que no llegó virtualmente a alcanzar relevancia o efectividad.

La experiencia republicana se vio abruptamente interrumpida por el levantamiento militar de Julio de 1936, y la conclusión del enfrentamiento civil en 1939 desencadenó una reacción radical. A la descentralización republicana sucedió el patrón centralista conscientemente uniformizador, vehiculado por una represión implacable.

En Cataluña, ámbito cultural y político del primer gran experimento descentralizador, no solamente desaparecieron las instituciones creadas por el Gobierno Autónomo, sino que se pasó incluso a la prohibición de la utilización de la lengua propia, de la edición de publicaciones en la misma, etc.

Si en todo el territorio español la depuración de los funcionarios públicos se cebó de manera muy destacada en el cuerpo denominado entonces de maestros nacionales - muchos de los cuales fueron incluso físicamente eliminados- ello se manifestó de manera más acusada allí donde el movimiento descentralizador, sustentado en una cultura nacional propia, había alcanzado un desarrollo específico que chocaba abiertamente con las ideas exclusivistas, desde el punto vista nacional y cultural, del bando vencedor.

Este modelo centralizador y uniforme es el que persiste desde 1939 hasta la transición política acaecida tras la muerte del General Franco.

Vemos pues, de manera muy sucinta, las tres primeras fases, con su alternancia de modelos, a lo largo de los Siglos XIX y XX: centralización – uniformidad / descentralización limitada / centralización – uniformidad – represión.

Con ello, me detendré en el modelo que se despliega a partir de la Constitución de 1978, y a analizar los conflictos que en este nuevo modelo se suscita, pero eso será en el apartado 2.

### **1.3. El sentido de la descentralización educativa**

Como he argumentado en los apartados anteriores, la descentralización es un proceso excesivamente complejo como para realizar un análisis exhaustivo en el presente trabajo. Por este motivo, mi interés ha sido centrar la cuestión en un ámbito concreto de la vida social como es la educación.

¿Por qué la descentralización educativa?

Los estados tienen un derecho constitucional a configurar su propio sistema de educación, que quizá elija funcionar de una forma fuertemente centralizada, o que puede delegar buena parte de sus responsabilidades en los cuerpos locales (Lauglo, J., 1996). Por lo tanto, podríamos decir que la educación es una cuestión relevante en los procesos que mantienen los estados en torno a la centralización-descentralización.

Además, en los últimos tiempos el volumen de inversión en educación se ha visto incrementado de forma considerable (Fernández, J. M., 1999), la educación es el principal instrumento mediante el cual las sociedades transmiten sus valores y normas (Weiler, H., 1996) y, la educación desempeña un papel fundamental en la asignación de jerarquías sociales (Hernández, F. J., 2004). Es decir, la educación ejerce una gran influencia en el universo social y por este motivo me declino por completo a analizar cuáles son los conflictos que suscita.

Los argumentos que defienden el sentido de la descentralización educativa son muy variados, al igual que su conceptualización.

Por un lado, están los autores que piensan que la Administración central opta por fórmulas descentralizadas en el ámbito de la educación para realizar una división del poder (modelo de “redistribución”). Otros piensan que la descentralización educativa promueve la eficacia en relación con el coste del sistema educativo mediante el despliegue y gestión más eficientes de los recursos disponibles (modelo de la “eficiencia”) y por otro lado está el modelo de las “culturas de aprendizaje” que hace hincapié en la descentralización de los contenidos educativos (Weiler, H., 1996).

Aunque los tres argumentos parecen tener cierto sentido, todos ellos poseen dificultades en su fundamentación teórica y en su puesta en práctica. En el siguiente apartado analizamos los conflictos que genera la descentralización educativa para tratar de esclarecer cuál es la utilidad política de la descentralización como instrumento para la gestión del conflicto social.

## **2.- CONFLICTOS EN TORNO A LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA**

### **2.1. Conflictos**

La Constitución de 1978 vino a significar en la práctica una ruptura con el Estado nacido de la victoria en la Guerra Civil.

El gran pacto constituyente en que cristalizó la transición democrática se cimentó en las concesiones mutuas efectuadas tanto desde los sectores reformistas del franquismo como desde las organizaciones emergentes de oposición democrática.

Estas concesiones mutuas son las que alumbraron el consenso básico encarnado en la primera Constitución respaldada por la práctica totalidad de las fuerzas políticas, excluyendo tan sólo a grupos que se configuraron como marginales y residuales.

La Constitución de 1978 aborda en su Título VIII un modelo de profunda descentralización política, y no sólo administrativa; descentralización política que es el reflejo de una realidad ya reconocida desde los Artículos preliminares de la Carta Magna, al referirse a las nacionalidades y regiones que componen el Estado Español. Y parte asimismo del reconocimiento de ámbitos culturales diversos, como propios de las nacionalidades constitucionalmente reconocidas.

De este modo, la descentralización en materia educativa se configura como uno de los aspectos de la más amplia y profunda descentralización política consecuencia del cambio constitucional operado.

Esta descentralización se plasmará en la atribución inicial a las nacionalidades históricas, -y a algunas Comunidades Autónomas que se les equiparan a través de Leyes Orgánicas de Transferencias- de unas amplias expectativas competenciales en materia educativa.

Este proceso de descentralización no sólo emerge como resolución de un conflicto previo, sino que continúa latente y resurge en sucesivas fases del desarrollo político y administrativo ulterior.

### **2.1.1 El conflicto inicial se plantea en el proceso constituyente.**

Se produce en esta fase el choque entre las concepciones radicales de los partidos abiertamente nacionalistas (CIU, PNV, etc.), y las concepciones radicalmente centralistas (Alianza Popular, UCD); con la posición ambivalente o matizada del Partido Socialista, en el que coexisten unas tendencias más acusadas hacia la descentralización (PSC, y alguna de las otras Federaciones del PSOE), con la tendencia más centralista y jacobina presente siempre históricamente en el Partido Socialista.

La salida – resolución a este conflicto inicial es la plasmada en el ya citado Título VIII de la Constitución, que diseña un modelo abierto, con la disyuntiva entre vía rápida (Art. 151 CE), vía lenta (Art. 144 CE). El pacto subyacente entre las entonces fuerzas políticas predominantes, de implantación en el ámbito estatal, UCD – PSOE, intenta

reconducir, y de hecho reconduce a la vía lenta al conjunto de las entidades preautonómicas que de manera generalizada van surgiendo, con la excepción destacada de Andalucía, que forzará la celebración de un referéndum, y por tanto su incorporación al modelo cualitativamente superior de las Comunidades vía rápida Art. 151 CE.

El conflicto subsiguiente a la tensión Poder Central – Poderes Autonómicos emergentes y a las posiciones políticas subyacentes ya apuntadas se reproduce y aflora de nuevo en los procesos de elaboración de los distintos Estatutos. Las posiciones en presencia de las fuerzas políticas consideradas, con –en los casos aludidos- sus propias contradicciones internas, alcanzan su reflejo en los Estatutos elaborados que pretenden, en algunos casos, restringir o acotar las competencias que, derivadas de la Constitución, pueden o no consagrarse en dichos Estatutos.

Consecuencia de ello es la resistencia inicialmente desplegada frente a la confirmación estatutaria de las competencias propias en materia de ordenación y gestión de las Administraciones educativas.

**2.1.2 Una nueva fase del conflicto se manifiesta en los procesos de traspasos de competencias**, a los que deben ir aparejados los medios materiales, personales y financieros necesarios para la correcta y eficiente prestación de los servicios públicos educativos.

Esta nueva fase se arbitra a través de las Comisiones Mixtas de Transferencias Estado/Comunidades Autónomas, y resulta destacable la persistencia de la tensión y de las reservas desplegadas por los representantes de la Administración Central, aún cuando esta última haya cambiado de signo político, con la llegada del Partido Socialista al Gobierno del Estado en las Elecciones Generales de 1982.

**2.1.3. El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas**, es la última manifestación conflictiva, a los efectos observados, tiene su manifestación aparentemente menos política, pero quizá en la realidad más desgarrada pues constituye, al final, la herramienta básica que permitirá a éstas desplegar adecuadamente unas capacidades y competencias que, sin los proporcionales recursos, podrían abocarles a una deficiente prestación de los servicios, o a un déficit crónico en sus cuentas. Este es

un conflicto no ya latente sino constante y manifiesto que ha tenido reflejo legislativo en diversas reformas del sistema de financiación, y que hoy mismo vuelve a estar sobre la mesa en lo que se está dando en llamar el segundo impulso autonómico o descentralizador, apuntado como consecuencia del nuevo cambio de partido gobernante producido en 2004, y pendiente de plasmación o fracaso.

## **2.2. Conflictos Transversales**

Por último, conviene hacer mención a la existencia de conflictos que podríamos denominar transversales puesto que no se plantean como claros conflictos poder central/poderes periféricos, o fuerzas políticas centralistas/fuerzas políticas autonomistas-federalistas, sino que trascienden la pura mecánica de estas tensiones para desplegarse de modo distinto según los ámbitos territoriales, las condiciones culturales específicas de cada Comunidad Autónoma, etc.

### **2.2.1. Choques Culturales**

La descentralización educativa supone la descentralización del contenido educativo argumentando que puede proporcionar mayor sensibilidad a las variaciones locales.

Desde esta perspectiva, la relación centralización-descentralización educativa se vive de la siguiente forma: por un lado los intereses del contexto educativo específico y sus participantes (la escuela, los alumnos, los profesores, etc.) y por otro lado, los intereses centralizados de quienes definen los planes o programas educativos.

Un ejemplo que nos puede servir para entender este conflicto de intereses es la cuestión de la lengua. Muchos países presentan diferencias lingüísticas entre regiones y por tanto nos encontramos con dos posiciones divergentes en torno a qué lengua debe ser utilizada en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Para unos, es primordial que se reconozca el entorno próximo y por tanto sus peculiaridades lingüísticas siendo la lengua materna la herramienta básica de transmisión del conocimiento. Sin embargo, para otros, las exigencias que impone el mercado de trabajo y los sistemas de

comunicación modernos hace necesario establecer competencias y destrezas uniformes, entre ellas el dominio de la lengua generalizada.

En este caso, la dimensión objetiva del conflicto de intereses es elegir una lengua u otra en el proceso de aprendizaje: por ejemplo, la lengua generalizada. Esta elección tendrá diversas consecuencias para diferentes personas; para quienes defienden la lengua materna: pérdida de arraigo, descontextualización de la enseñanza, peligro de continuidad de la lengua, etc.; para los otros, continuidad de la identidad nacional, integración cultural del país, etc. Las valoraciones que los diferentes actores realicen de estas consecuencias serán sus intereses.

En definitiva, el proceso de descentralización educativa produce choques culturales serios en torno a la cuestión de elección del currículum educativo. Por un lado se puede optar por unos contenidos educativos que reconozcan la diversidad y los distintos entornos culturales y, por otro lado, demandar un aprendizaje orientado hacia la universalidad nacional. Sea cual sea solución adoptada, el conflicto de intereses habrá desaparecido, si bien el conflicto de voluntades puede seguir presente.

### **2.2.2. Libertad de creación de centros**

Está claro que los ciudadanos españoles, bajo el contenido del artículo 27 de la Constitución, tienen derecho a la educación. Es más, una de las innovaciones que introduce la Constitución es la inclusión, en el mismo artículo, de dos derechos que hasta entonces parecían irreconciliables: el derecho a la educación al que nos referíamos anteriormente y la libertad de enseñanza.

Este último derecho, libertad de enseñanza, no fue bien definido en la Constitución; por este motivo, podemos encontrar tantas interpretaciones como autores osan dotarle de contenido. Si bien esta indefinición dificulta mi argumentación, de acuerdo con Juan Manuel Fernández (Fernández, J. M., 1999) contemplamos “el constructo libertad de enseñanza según esta tradicional acepción -como libertad de crear centros y de cátedra-”

Libertad de enseñanza, como libertad de creación de centros, supone un conflicto transversal por lo que ella conlleva. La posibilidad de crear centros lleva implícito la posibilidad de gestionarlos. En este sentido, aunque la Constitución no contempló que creación supusiese el derecho a dirigirlos, el artículo 13.4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recoge “la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza”, por lo que se puede decir que la posibilidad de dirigir centros docentes está implícita en la libertad de crearlos.

En este sentido, la dimensión objetiva del conflicto que planteamos es: ¿el derecho de libertad de creación de centros docentes conlleva la gestión de los mismos? La respuesta a esta pregunta, tendrá sus consecuencias; si la respuesta es sí, nos encontramos con la escuela privada bajo el primado de la propiedad, si la respuesta es no, conseguiremos una escuela privada de dirección colegiada. Cada una de las partes tiene sus propios intereses, para los primeros supone mayor grado de autoridad en las decisiones y controles escolares y para los últimos la posibilidad de fomentar una escuela privada democrática.

En definitiva, el derecho de libertad de creación de centros produce conflictos de intereses muy relacionados con la dialéctica escuela pública -escuela privada, por este motivo le dedicamos más adelante un apartado concreto para esta cuestión. Pero antes, analizamos otro tema igualmente relacionado: libertad de elección de centros.

### **2.2.3. Libertad de elección de centros**

Aunque la Constitución no apoya expresamente el derecho de los padres a elegir centro, sí reconoce el derecho que éstos tienen para escoger el tipo de educación que se haya de dar a sus hijos, así como también a decidir sobre la formación religiosa o moral de sus hijos. Además, sucesivos tratados de ámbito europeo y universal han resuelto el problema. Por ejemplo, la Resolución “Luster” sobre la Libertad de Enseñanza en la Comunidad Europea (Parlamento Europeo 14.03.1984) dice que la “Libertad de educación y de enseñanza incluye: el derecho a abrir un centro para impartir enseñanza, derecho de los padres para elegir entre centros equivalentes uno que les ofrezca la enseñanza deseada [...]”

Esta cuestión no es banal. El conflicto surge cuando el derecho a elegir centro se convierte en una pretensión imposible porque la capacidad de elección en numerosas ocasiones no es tal. Por un lado, el problema surge en la libre elección entre los mismos centros financiados con fondos públicos. En este caso, el criterio de zonificación (los padres están obligados a llevar a sus hijos al centro escolar que le corresponde por cercanía) hace visible las desigualdades. Alumnos que viven en extrarradios se ven abocados a centros ubicados en zonas marginadas, y a escasos kilómetros otros sí pueden disfrutar de mejores condiciones de aprendizaje. Por otro lado, nos encontramos con la dualidad centro público - centro privado. En este caso los padres son “consumidores de educación” y los centros son “productores de las enseñanzas”, es decir, se establece la dinámica del mercado en la educación.

El derecho de elegir centro se considera conflicto porque en realidad, como hemos dicho anteriormente, esta capacidad no es igual para todos. Los actores que forman parte del conflicto están claramente definidos: sujetos que se pueden sufragar la educación que han elegido y los que no pueden hacerlo. De nuevo nos introducimos en la esfera de lo público y lo privado, paso a concretarlo.

#### **2.2.4. Centros públicos / Centros privados**

La dualidad entre público y privado en el ámbito educativo es consecuencia directa de los derechos de “Libertad de creación de centros” y “Libertad de elección de centros” que la Constitución, de forma directa o indirecta, promulga.

La creación de centros de gestión privada puede ser promovida por aquellos que piensan que de esta forma los padres tienen mayor grado de participación, participación que será mínima ya que se reduce a elegir lo que más conviene y desechar el resto de alternativas. Por el contrario, muchas son las desigualdades y discriminaciones que ocasiona esta dualidad.

Uno de los conflictos más importantes que queremos reseñar en este apartado es la cuestión de la gratuidad. A partir de los años ochenta, las políticas de ajuste económico

están motivando el reparto de costos en educación de varias formas: fomentando la iniciativa privada e incrementando los derechos de matrícula o introduciendo otras formas de pago. Esto contradice las recomendaciones de gratuidad total para la enseñanza primaria y progresiva para los restantes niveles educativos que recogen las convenciones internacionales.

Estrechamente ligado está el indicador de la igualdad de oportunidades. Los sujetos tendrán libertad para elegir centro, pero ¿tienen todos los sujetos las mismas posibilidades? Muchas son las soluciones propuestas para legitimar la existencia de educación privada asegurando la igualdad de oportunidades. Algunos de los argumentos planteados son: aumentar la oferta de centros entre los que elegir (solución casi inviable), incorporar la alternativa de “cheque o bonos” para costear la enseñanza privada (solución experimentada sólo en situaciones concretas), asignación de recursos públicos a centros privados (los poderes públicos ejercen un papel de regulador y compensador de las desigualdades, pero ¿esto es así realmente?) o incorporar nuevos sistemas de aprendizaje extraescolares como los partidarios de una educación en casa (solución que no elimina las desigualdades pues qué ocurrirá con las familias desestructuradas o sin medios económicos, culturales, etc.)

### **3.- FALACIAS LEGITIMADORAS**

Como hemos visto, podemos decir que la descentralización no es neutra; todos los procesos llevados a cabo bajo ella producen relaciones de conflicto.

En consecuencia, nos planteamos la siguiente cuestión, ¿por qué? Si la descentralización plantea tantos problemas, por qué continúa teniendo una presencia tan amplia en los programas de las políticas y reformas educativas. Dos son los razonamientos más extendidos que justifican este contexto político; nos encontramos ante dos paradigmas desde los que abordar la descentralización educativa, que son: accountability y responsiveness.

Desde el punto de vista que planteo, estas explicaciones no son más que falacias que pretenden legitimar la necesidad de contextos más o menos descentralización, si bien, cada uno de ellos lo hace a su modo.

### **3.1. Accountability**

“Accountability” es la instauración de la cultura de la eficacia, de la rendición de cuentas y la evaluación de resultados en la provisión de servicios públicos. Desde este paradigma, los Estados gobiernan los sistemas educativos inspirándose en la concepción de la educación como producto sometido a las leyes del mercado (“usuarios” del sistema educativo son “consumidores” de un producto -la educación- que pueden elegir en función de la calidad).

Como he dicho, este razonamiento es una falacia legitimadora que hace pensar que la decisión no es política, sino una decisión técnica para argumentar que la descentralización es necesaria para mejorar la calidad de los sistemas, para obtener mejores resultados, etc. Además, esta explicación pretende apelar a la idea del “Bien Común”: la descentralización no provoca desigualdades o conflictos, sino que proporcionará mayor eficacia y por tanto, mejor educación para todos.

### **3.2. Responsiveness**

“Responsiveness” es la redistribución del poder entre el poder central y el local y descentralización de la toma de decisiones en los centros escolares y al fomento de la participación de los sectores implicados. En este caso, el Gobierno de los sistemas educativos está sustentado en la concepción de la educación como servicio público (no niega la evaluación de la calidad, pero ésta es en base a otros criterios como los incentivos, el apoyo, etc.)

Mediante este argumento lo que se pretende es negar la dominación. El valor base de esta falacia legitimadora en la justicia: cuanto mayor es el grado de participación en el proceso educativo, mayor equidad entre los participantes, por tanto, es más justo. Este

pensamiento disimula, oculta, etc. los conflictos que surgen en el seno de los sistemas educativos.

En definitiva, y a modo de conclusión del presente apartado, el Estado pretende aumentar su propia legitimidad promoviendo estrategias políticas descentralizadas. Esto es así por dos razones; por un lado, se puede pensar que la naturaleza supercentralizada de los Estados deslegitima las decisiones que se toman, y por otro lado, el resurgir del regionalismo cultural, de las lenguas locales y dialectos, de las tradiciones culturales, etc. entran en conflicto con los sistemas educativos ampliamente centralizados. Impulsar la descentralización ocultaría los conflictos aducidos.

#### 4.- BIBLIOGRAFIA

- Constitución Española de 1978. Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- Fernández, J. M. (1999): Manual de Políticas y Legislación Educativa. Síntesis Educación, Madrid.
- Hernández, F.J. (2004): Crítica de l'escola zombie. Germanía, Valencia.
- Lauglo, J. (1996): "Formas de descentralización y sus implicaciones para la educación". En M. A. Pereira y otros (comps.): Globalidad y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Pomares-Corredor, Barcelona.
- Mur, R. (1993): "Notas sobre la organización desconcertada de las administraciones educativas". *Revista Iberoamericana de educación*, 3: 41-62.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 (XXI), de 16 de diciembre de 1996. *Entrada en vigor*: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Pedró, F. (1997): Política educativa. Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona.
- Resolución LUSTER sobre la libertad de enseñanza, 1984. Parlamento Europeo.
- Rondinelli, D.; McCulloch, J.S. and Johnson, R.W. (1990): "Analyzing decentralization policies in developing countries: The case for cautious optimism". *Development and Change* 20(1): 57-87.
- Slater, D. (1996): "La geopolítica del proceso globalizador y el poder territorial en las relaciones Norte-Sur: Imaginaciones desafiantes de lo global". En M. A. Pereira y otros (comps.): Globalidad y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Pomares-Corredor, Barcelona.
- Weiler, H. (1996): "Enfoques comparados en descentralización educativa". En M. A. Pereira y otros (comps.): Globalidad y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Pomares-Corredor, Barcelona.