

CAPÍTULO 3

EL ESCENARIO MUNDIAL

El presente capítulo tiene como objetivo principal analizar la práctica de los sistemas educativos en distintos países a partir de las categorías analíticas que hemos venido describiendo en este trabajo. Es decir, los sistemas educativos de Estados Unidos y España serán analizados tomando como referentes teóricos los conceptos de federalismo administrativo y federalismo legislativo. Posteriormente nos centraremos en dos megápolis: Nueva York y Madrid con el propósito de visualizar los factores relacionados con la organización y operación del sistema educativo.

La selección de estos países se hizo por tratarse de dos sistemas político-administrativos distintos. El primero fundado en una tradición liberal que desembocó en un diseño institucional de carácter federal; mientras que el segundo estableció una estructura centralizada en todos los ámbitos de la vida social. Sin embargo, tanto Estados Unidos como España han emprendido intensos procesos de descentralización de sus gobiernos nacionales y comparten la idea de la igualdad a través de la educación, por lo que en años recientes llevaron a cabo reformas educativas en las que la interacción de distintos niveles de gobierno está presente.

En el capítulo anterior se revisaron las diferencias principales o características específicas del federalismo administrativo y del federalismo legislativo. Al comparar estos sistemas se parte del tipo de relaciones de poder entre niveles de gobierno, la forma en que se distribuyen las responsabilidades de gobierno, así como el tipo de participación tanto en la conformación de las agendas locales como en lo que se refiere al papel de los gobiernos subnacionales y locales en la toma de decisiones.

Retomaremos el diagrama de Blanco y Gomá para contrastar la visión clásica y la multinivel de las relaciones intergubernamentales. Se puede apreciar que la visión clásica de las relaciones intergubernamentales se fundamenta tanto en el federalismo legislativo como en el federalismo dual. Estos sistemas operan a partir de definiciones jurídicas rígidas, preestablecidas o establecidas tomando como parámetro el orden normativo y jerárquico que sitúa al gobierno nacional como preponderante; mientras que los niveles subnacionales y locales están subsumidos en las determinaciones de carácter nacional. Así mismo, en estos sistemas las interacciones son definidas y divididas por los determinantes jurídicos y, por tanto, las responsabilidades también se especifican por un marco normativo.

Comparativo entre relaciones intergubernamentales y redes multinivel

		Visión Clásica		Visión Multinivel
		Federalismo Legislativo	Federalismo dual	Federalismo Administrativo
(autonomía-soberanía)	Relaciones de poder entre niveles de gobierno (UNIDAD-DIVERSIDAD)	Jerárquicas	Autónomas	Interdependientes
	Distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno	Especializadas	Segmentadas	Compartidas
	Agendas locales	Amplias y dispersas	Selectivas	Amplias y claras
	Roles locales	Operativos	Sustantivos	Estratégicos
		UNIDAD-DIVERSIDAD		

Fuente: Elaboración propia

Por el contrario, en la visión multinivel cabe destacar que no existe un orden jurídico predeterminado; hay un acuerdo de voluntades que permite compatibilizar las acciones de los diferentes niveles de gobierno en beneficio de la ciudadanía. La estructura jerárquica se destruye para construir una red de vasos comunicantes por los que circulan recursos, información y estrategias. El gobierno nacional no inhibe las iniciativas locales o subnacionales; más bien las promueve y se suma a ellas, de acuerdo a su pertinencia. La oportunidad en la respuesta a la sociedad se da en función de la coordinación gubernamental bajo un arreglo novedoso y poco rígido. Es la coordinación del conflicto, la apuesta por la unidad en el claro escenario de la diversidad, sin evadir responsabilidades. El federalismo administrativo consiste en la flexibilización de una estructura jerárquica, rígida y operada por esquemas jurídicos específicos en pos de la efectividad.

Es necesario precisar cada una de las variables que servirán de piso analítico para comprender el contenido de este apartado e integrar los binomios de unidad-diversidad y autonomía-soberanía.

Se entiende por relaciones entre niveles de gobierno, el tipo de vinculación que existe entre las partes que integran la unidad nacional. Desde la visión tradicional este tipo de relaciones se identifica como jerárquica, pues hay un marco normativo que le otorga prioridad al gobierno nacional con respecto a los gobiernos subnacionales, por lo que la construcción de redes se anula. Se asume y reconoce la existencia de distintos niveles

de gobierno que dependen de las decisiones del gobierno nacional, por lo que la acción gubernamental espera el banderazo de salida de ese nivel de gobierno y no de otro. Hay un mandato unidireccional que proviene de la cúspide estructural. Es un arreglo legal en el que se sustenta lo que denominamos federalismo legislativo.

¿Cómo identificar en el análisis este tipo de relaciones jerárquicas? La respuesta es simple; a partir del arreglo constitucional o normativo en el que se sustentan las decisiones y la acción gubernamental. Es decir, el gobierno nacional es el que define el qué y el cómo hacer, mientras que los otros niveles acatan.

En el federalismo dual, la relación jerárquica genera una de carácter autónoma, perdiéndose el vínculo entre niveles de gobierno distintos. La autonomía no implica sumisión, pero tampoco intromisión. En ella no hay relación intergubernamental; tampoco hay dependencia, ni interdependencia. Lo que prevalece es la independencia entre niveles de gobierno, la descoordinación. Se puede decir que hay el respeto absoluto al binomio autonomía-soberanía; cada quien a lo suyo, sin atender la relación intergubernamental. El grado de autonomía en las relaciones se advierte en la inexistencia de acuerdos comunes, de acciones y decisiones colectivas; se determina, asimismo, en los arreglos jurídicos y en la baja capacidad administrativa, entendida ésta como la efectividad gubernamental que puede exponerse en la siguiente frase: hacer lo que se tiene que hacer en el momento oportuno.

Tanto en el federalismo legislativo como en el dual los arreglos son conforme a la norma; en el primero existe encuentro entre los actores, en el segundo no, sólo reconocimiento de que están presentes en la unidad.

No así en el federalismo administrativo. En él, las relaciones gubernamentales se dan en función de las redes construidas a partir de objetivos y acciones específicas. La coordinación, la colaboración, la cooperación, la interacción, la retroalimentación están presentes. Prevalece la interdependencia frente a la dependencia o la autonomía. Este tipo de federalismo consiste en un arreglo administrativo, que cruza sólo horizontalmente los niveles de gobierno. Esto no quiere decir que no existan algunos elementos de jerarquía, pero éstos se convienen previamente ante un objetivo o acción específica. Se trata del pleno reconocimiento del binomio unidad-diversidad; las diferencias y las asimetrías no dividen sino

que multiplican; es el todo con sus partes; son las partes en el todo; en el conflicto, en la confrontación, pero también en la armonía que se construye a base de consensos y disensos; es la red, el vaso comunicante que hilvana a quienes necesitan confeccionar un arreglo administrativo, pero también político.

En los tres casos, federalismo legislativo, dual y administrativo, el binomio unidad-diversidad está presente, pero varía en el sentido que el arreglo constitucional marca. Es decir, para el caso legislativo, la unidad tiene prioridad, mayor nivel jerárquico que en el caso dual o administrativo, mientras que en estos dos existe un equilibrio entre el todo y las partes. Por el contrario, en el sistema dual la unidad es tan importante como los gobiernos que la integran, aunque no esté presente el andamiaje administrativo que permita una interacción dinámica como en el federalismo administrativo.

En cuanto a la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, para el federalismo legislativo se da en función del arreglo jurídico-constitucional en el que se fundamenta su acción. De forma tal que las responsabilidades o tareas asignadas a cada nivel de gobierno son especializadas, ya que cada gobierno, sea nacional o subnacional, tiene atribuciones específicas que limitan la acción de los otros niveles de gobierno. No hay participación colectiva, sino la persistencia del antiguo modelo burocrático de control jerárquico, en el que cada nivel de gobierno asume y respeta sus atribuciones y las asignadas a los demás. El proceso de la acción gubernamental o de la propia acción pública¹⁷⁷ se da de forma segmentada, a través de la participación de distintos actores, en este caso distintos niveles de gobierno, que establecen un tipo de “coordinación parcializada”, ya que se coordinan para no intervenir en la parte del proceso de la acción gubernamental que no les corresponde. Es el *mind in your own business* de los norteamericanos; cada quien a lo suyo y cada uno se responsabiliza de sus propias omisiones. Pero si se trata de un mismo proceso o de alcanzar un objetivo común, a través de un proceso dividido, ¿qué sucede si algún nivel de gobierno no realiza las tareas encomendadas?, ¿cuál es el impacto y las consecuencias, no sólo para el gobierno incumplido, sino para el resto de niveles de gobierno? La

¹⁷⁷ Véase Cabrero Mendoza, Enrique. Acción pública y desarrollo local. FCE. México, 2005, pp. 17-69. Aquí retoma a J.C. Thoenig y a P. Duran, quienes identifican a la acción pública como aquella que no solo se reduce a la acción de los gobiernos, planteando que el Estado, y su gobierno, y la sociedad no son una dicotomía, sino un continuo. Es la construcción de la democracia imperfecta que se construye colectivamente. En esta investigación nos referiremos a ambas.

respuesta es la falta de efectividad gubernamental y la inacción pública. De alguna forma es una paradoja, ya que el incumplimiento de una de las partes tiene consecuencias negativas para toda la unidad. El reconocimiento a la autonomía-soberanía se transforma en una limitante al no lograr los objetivos trazados; por un lado se reconoce la autonomía de los distintos niveles de gobierno y la soberanía del gobierno nacional en el ejercicio de sus funciones, pero esta autonomía impide la colaboración o la cooperación entre niveles.

En el federalismo dual, la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno se segmenta a tal grado que cada nivel de gobierno desconoce las actividades de los otros niveles. Mientras que en el federalismo legislativo, la distribución de responsabilidades se da en función del control jerárquico, en el federalismo dual se da en función de los binomios autonomía-soberanía y unidad-diversidad. El gobierno nacional, como representante de la soberanía y de la unidad, reconoce la autonomía y la diversidad, de tal manera que cada una de las partes que integran el todo nacional tiene objetivos y metas específicas. En el federalismo dual el proceso de la acción pública no se “distribuye”, sino que se segmenta. Cada gobierno tiene una visión y una misión que cumplir, pero no para compartir. Aquí la coordinación y la cooperación son inexistentes.

Por el contrario, en el federalismo administrativo la coordinación y la cooperación se amalgaman para que la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno se comparta. La inexistencia de un proceso dividido o segmentado permite la creación de mecanismos y estrategias que contribuyan a compensar la “asimetría” existente entre los niveles de gobierno. El federalismo administrativo promueve la participación de los involucrados desde la asignación de responsabilidades hasta la ejecución de la acción de manera compartida. Para Jean Claude Thoenig esto es lo que define con precisión la acción pública, que no así la gubernamental; la acción pública “es la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento”.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Thoenig, J. C. “*L’usage analytique du concept de régulation*” en J. Commaille y B. Jobert. (comps.). *Les métamorphoses de la régulation politique*. LGDJ, París, 1998, en Cabrero Mendoza, Enrique. *Ibid*, p. 19.

En el federalismo administrativo, la distribución de responsabilidades no sólo se da entre gobiernos, sino también entre otros actores bajo la lógica de una acción gubernamental diferenciada y territorializada de los problemas públicos, la cual conduce a sustituir un interés general mítico por el enunciado de un interés colectivo posible.¹⁷⁹ Esta perspectiva, dice Cabrero, permitirá entender mejor un mundo policéntrico, de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de coordinación, muy alejado de las soluciones gubernamentales jerárquicamente establecidas y burocráticamente implementadas. Además, con este enfoque se puede avanzar en el análisis de la coproducción de acciones más o menos institucionalizadas de actores públicos y privados. Se trata, como bien lo expresa Duran, de dar cuenta de un Estado-socio no sólo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de las opciones y los problemas públicos. Por ello este escenario no debe entenderse como una situación de desorden y de caos, sino más bien como un desplazamiento de la acción estatal en el que predomina la dirección y control de arriba hacia abajo para actuar horizontalmente como un agente más, aunque se trata de un agente articulador del conjunto, dado que, como lo dicen Duran y Thoenig,¹⁸⁰ el nuevo papel estatal es justamente la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública.¹⁸¹

En la confección de las agendas locales, la existencia o inexistencia de un centro decisor marca el mayor o menor grado de colaboración y cooperación entre gobierno y sociedad. El federalismo legislativo, el modelo jerárquico con arreglo jurídico-administrativo, define las agendas locales de forma amplia y dispersa, poco clara, puesto que desconoce la problemática real en los otros niveles de gobierno, pero sus atribuciones le permiten definir las prioridades del gobierno nacional y atraer hacia ellas las acciones de los demás niveles de gobierno.

En el federalismo dual la agenda local se diseña de forma selectiva, puesto que cada nivel de gobierno determina sus necesidades y las maneras en que se resolverán. La tarea se incorpora a la agenda local en tanto se considera prioritaria para los gobiernos subnacionales y no compita en términos de recursos con los objetivos nacionales. La dinámica de

¹⁷⁹ *Ídem*, p. 19.

¹⁸⁰ Duran, P. y Thoenig, J. C. "L'État et la gestion publique territoriale" en *Revue Française de Science Politique*, No. 46, 1996, en Cabrero Mendoza, Enrique. *Op. cit.*, p. 20.

¹⁸¹ Cabrero Mendoza, Enrique. *Ibid*, pp. 19-20.

los actores se circunscribe al espacio operacional de los gobiernos subnacionales, pero la interacción deseada entre éstos no está presente. La selección se da de forma aislada como una manera de reequilibrar la balanza entre el centro omnipotente para dar paso al reconocimiento de las distintas autonomías.

La agenda local en el federalismo administrativo se caracteriza por ser amplia pero precisa y clara, puesto que en su elaboración participan los gobiernos subnacionales y diversos actores que ejercen influencia no sólo en lo horizontal, sino también diagonalmente. La asimetría se subsana y se reestructura el equilibrio entre la soberanía del gobierno nacional y las autonomías de los gobiernos subnacionales. La agenda local se define a partir de muchos centros y no de uno solo. Los directamente afectados por un problema determinado interactúan con los distintos niveles de gobierno para confeccionar la agenda y establecer las acciones a seguir y por supuesto la distribución de responsabilidades.

El binomio de autonomía-soberanía sustenta el tipo de roles en lo local de acuerdo al federalismo de que se trate, puesto que los gobiernos subnacionales y locales reclaman mayor autonomía del gobierno nacional de acuerdo con el arreglo jurídico-administrativo o político-administrativo en el que se desenvuelven. De ahí que, en el federalismo legislativo, sea el centro quien asigne un papel netamente operativo al gobierno local para el cumplimiento de las atribuciones y encomiendas asignadas. En el federalismo dual, el papel del gobierno local es sustantivo en la medida en que la autonomía es ejercida a plenitud por parte de los gobiernos subnacionales, sin mediar un actor o gobierno soberano que establezca reglas de operación o acción. El rol estratégico de los gobiernos subnacionales y locales es ejercido en el federalismo administrativo, porque éste se sustenta en un arreglo político-administrativo en el que existen redes como regla de funcionamiento interdependiente. Las interacciones de las redes son principalmente de carácter horizontal, sin embargo, la presencia de elementos jerárquicos también se puede desarrollar, aunque en menor medida.¹⁸²

Como se dijo al principio de este capítulo se describirán los sistemas educativos de Estados Unidos y España para analizarlos a la luz de las

¹⁸² Jansen, D. *"Interorganisationforschung und politiknetwerke"* en D. Jansen y K. Schubert (comps.). *Netzwerke und Politikproduktion*. Marburg: Schürren Verlag, 1995, p. 103.

categorías conceptuales señaladas, con el propósito de determinar bajo qué enfoque operan algunos sistemas educativos en el mundo.

Si bien no se pretende dibujar un “mapa de viaje” o una “descripción anatómica”, sino analizar los modelos generales con los que se logren conceptualizar críticamente las experiencias de los países, buscando referentes para el caso mexicano, es preciso identificar adecuadamente los componentes de los sistemas educativos a estudiar.

Básicamente el análisis de las distintas formas que adoptan y adaptan los sistemas educativos básicos se hará a partir de dos elementos: los niveles de gobierno que participan en la prestación del servicio y las formas de relación que existen entre ellos.

Por niveles de gobierno asumiremos que son aquellos actores que están tipificados legalmente en algún ordenamiento jurídico, para de ahí extraer evidencia del grado de autonomía con el que opera cada nivel pero particularmente los centros escolares, escuelas o colegios y, al mismo tiempo, reconocer si esto impacta en la autonomía de los gobiernos locales. Probablemente, nos encontremos con conflictos teórico-conceptuales entre la operación de los niveles de gobierno, así como en el surgimiento de nuevos niveles de gobierno, como podría ser el caso español.

Es importante señalar que además de los niveles de gobierno, existen otros actores que no son gobierno, según Duran y Thoenig, pero que influyen de manera decisiva en los niveles que sí lo son, y que demandan abierta y claramente un espacio para ejercer gobierno. Estos actores son los usuarios o beneficiarios, las organizaciones no gubernamentales y los investigadores o profesionales de la educación, organizados o no.

Las formas de relación a tomar en cuenta son aquéllas que derivan de las categorías analíticas base del estudio: las jerárquicas, las autónomas y las interdependientes. Las relaciones jerárquicas se dan en función de los objetivos que establece un solo nivel de gobierno, que por razones estructurales es el nivel nacional.

La perspectiva de autonomía se abre cuando los diferentes niveles de gobierno involucrados establecen objetivos de forma “independiente”, y la interacción es nula o muy restringida, con un alto grado de evasión de responsabilidades; mientras que las relaciones interdependientes se establecen en el marco de un sistema de cooperación y coordinación, en

el que los diferentes niveles de gobierno definen, atienden y operan los objetivos trazados para beneficio primero y último de los usuarios, sin evadir responsabilidades.

El catedrático de la Universidad de Brunel, Maurice Kogan habla de tres formas de relación: la jerárquica, la de intercambio y la de mercado. Coincidimos en su tratamiento del orden jerárquico, ya que lo define como el ejercicio del poder legal en forma vertical. Para él, el poder o la autoridad se ejerce en varias direcciones. En una de ellas, la autoridad tiene competencias legales para el mantenimiento del colegio, la contratación de profesores; en otra, aparece la regulación de los recursos; y en una más están las formas de control sobre el currículum. Kogan define que en un sistema jerárquico, el centro promulga los ejes de valores a seguir y establece los objetivos a alcanzar. Su sistema de poder y control está muy estrechamente relacionado con esos objetivos.¹⁸³

Las relaciones de intercambio que maneja Kogan se basan en la teoría del intercambio de la obra de Peter Blaug y de algunos de los trabajos de Rhodes y Ranson cimentados en el trabajo de Blaug, quien parte del supuesto que el intercambio se da a través de la vida social —una visión que Simone de Beauvoir también acuña, a partir de la participación de la mujer en la vida social—. Es decir, los individuos, todos, establecemos relaciones de intercambio, de cualquier tipo, con otros individuos o instituciones. La relación de intercambio supone dependencia, pero asumiendo necesidades recíprocas.

Kogan plantea que en el caso de un sistema educativo, el gobierno nacional necesita de las autoridades locales y de los centros escolares para ofrecer y garantizar la educación que esperan los beneficiarios. Para ello, debe diseñar un cuerpo legal que permita a las autoridades locales la operación de los recursos y la posibilidad de operar “libremente”.¹⁸⁴

En esta forma de relación, el autor señala que el conflicto no desaparece. Al hacer un contrato de intercambio siempre nos encontramos con discusiones y conflictos. Esto significa que la relación es negociada y no

¹⁸³ Kogan, Maurice. “*Formas de gobierno y evaluación de los sistemas educativos*” en Pereyra, Miguel A., et al. (compiladores). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. España, Pomares-Corredores, 1996, pp. 418-419.

¹⁸⁴ *Idem*, p. 419.

coercitiva. En resumen, el centro podrá ejercer un poder decisivo pero si lo hace así, por cualquier razón, buena o mala, tendrá que remitirse al modelo jerárquico.¹⁸⁵

La relación de mercado está basada en conceptos económicos y contractuales más que sociales. Se trata de considerar a los centros escolares como unidades competitivas que reciben apoyo presupuestal o no basándose en un análisis de necesidades, realizado por organismos externos. Estos especificarán lo que requieren los usuarios en términos de cantidad, calidad y costos, evaluando presupuestos y la viabilidad económica de los proyectos.

Para Kogan, es preciso hacer hincapié en que el mecanismo de mercado no es, por sí mismo, un sistema de valores, sino una modalidad sobre la que se puede apoyar un sistema de valores. Pero, obviamente, hace aparecer modelos de conducta (de competencia, por ejemplo) que ocasionan valores no recíprocos dentro del sistema, que evitan la planificación.¹⁸⁶

Desde nuestra perspectiva, la relación de mercado aparece con más frecuencia en los sistemas de salud y es más adecuada para la prestación de estos servicios que para los de educación. Ello obedece a que este tipo de relación se basa en el comportamiento del mercado y en la relación de costo-beneficio, además, parte del análisis de costos, dejando de lado un componente fundamental: las necesidades de los usuarios.

Autores como Jesús Ignacio Pérez, Christian Roith y Antonio Sánchez plantean también diferentes tipos de relación entre los distintos niveles de gobierno, pero en lo fundamental estas formas o tipos coinciden con las tres formas de relación de gobierno de Kogan, ya analizadas.

Una vez conocidas las distintas formas de relación, ¿cómo se determina cuál es la forma de relación más adecuada entre los distintos niveles de gobierno para la prestación del servicio educativo?, ¿cómo se vinculan estas formas de relación entre niveles de gobierno y los esquemas de descentralización?; en todo caso, ¿cuál es el atractivo real de una u otra forma?

¹⁸⁵ *Ídem*, p. 420.

¹⁸⁶ *Ídem*, pp. 420-421.

Algunos autores como Hans N. Weiler explican estas formas de relación a partir del contexto teórico del ejercicio del poder por parte del Estado. El Estado tiene un doble interés: mantener el control asegurando su efectividad y, simultáneamente, mejorar y sustentar la base normativa de su autoridad (su legitimidad).¹⁸⁷

Sin embargo, este planteamiento es claramente contradictorio, ya que las estrategias para mantener el control tienden a debilitar la legitimidad del Estado y viceversa; las medidas para incrementar la legitimidad del Estado tienden a reducir los espacios de control. Esta ambivalencia es evidente al responder los cuestionamientos arriba planteados, ya que reflejan, por un lado, el debate ancestral del “nivel óptimo de gobierno” y, por otro, suponen una encrucijada entre el vaivén de la centralización y la descentralización.

Para Kogan, las tendencias de los gobiernos europeos, a pesar de la integración de sus países, no apuntan en el mismo sentido. Según él, la mayoría de países que tienen un pasado muy centralizado, como España, Francia y los escandinavos, se mueven hacia la descentralización; mientras que otros que no lo tienen, lo hacen hacia una mezcla de centralización-descentralización. Lo cierto es que ambos movimientos se justifican bajo las mismas razones o argumentos: incorporar más beneficiarios, incrementar la igualdad y la eficacia en la prestación del servicio.

En el mismo sentido, apunta Orivel que la descentralización como estrategia política de los países de la Unión Europea no aparece como un objetivo común a todos ellos, sino bajo múltiples y diversas formas. Él introduce la categoría educativa de grado de poder para aclarar quién dirige al personal educativo y de dónde provienen los recursos humanos y financieros. Para él, la descentralización crea el problema fundamental de quién ha de tomar decisiones, afirmando que en una auténtica descentralización, el poder debe ser transferido a los niveles más bajos o subalternos de la administración y de la gestión educativa.¹⁸⁸

¹⁸⁷ Weiler, Hans N. “Enfoques comparados en descentralización educativa” en Pereyra, Miguel A., et al. (comps.). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Op. cit., p. 208.

¹⁸⁸ Orivel, FranVois. “Niveles de descentralización y autoridad de los sistemas educativos” en Pereyra, Miguel A., et al. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*. Op. cit., pp. 469-470.

Es pertinente plantearse lo siguiente: ¿existe relación entre la eficiencia de un sistema educativo básico y el tipo de sistema, centralizado o descentralizado, en el que se sustenta?

Para Sigurjón Mýrdal, la respuesta es afirmativa. La tentación de la centralización está latente, pero la descentralización aparece como una estrategia para estimular la autoridad local y la democratización en la toma de decisiones. Lo que contribuye a una mayor eficiencia del sistema educativo.¹⁸⁹ Sin embargo, en la literatura especializada sobre el tema no hay evidencia concreta sobre una relación directamente proporcional entre descentralización y democratización en la toma de decisiones, ya que en algunos casos, como el mexicano, se reproduce el fenómeno de centralización de la autoridad en un entorno aparentemente descentralizado o federalizado.

El hilo conductor entre los autores citados es precisamente el mejoramiento del sistema educativo y los grados de autonomía para operarlo, sin olvidar la fuente y destino de los recursos; es el binomio autonomía-soberanía. Sin embargo, ninguno de ellos atiende una observación del historiador norteamericano de la educación, David Tyack, quien señala que aun cuando mucho se ha predicado sobre centralización-descentralización, poco ha cambiado el mundo institucional de nuestras escuelas y, muy particularmente, dentro de las aulas.¹⁹⁰

Este argumento, parecería desalentador y poco optimista. Sin embargo, es un planteamiento válido cuando se quiere mejorar los sistemas educativos y conocer experiencias ajenas al contexto nacional; permitiendo así el intercambio del conocimiento, pero sobre todo la creación del mismo y la puesta en marcha de estrategias pertinentes y oportunas.

Por la disponibilidad de la información se iniciará el análisis con el caso de los Estados Unidos de Norteamérica. Las vertientes que serán presentadas son estructura orgánica, forma de prestación de servicios educativos, distribución de competencias y reformas de la educación. Estas vertientes se cruzarán con las características de las categorías analíticas

¹⁸⁹ Mýrdal, Sigurjón. "Centralización, descentralización y profesionalización del enseñante europeo" en Pereyra, Miguel, et al. Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Op. cit., p. 480.

¹⁹⁰ Tyack, David. "School governance in the United States: Historical puzzles and anomalies" en Hananaway, J. y M. Carnoy. Decentralization and School Improvement: can we fulfill the promise? USA, Jossey-Bass, 1993, pp. 1-32.

que tomaremos como base para asumir bajo cuál de ellas se operan los servicios educativos en cada país a estudiar.

Estados Unidos

Indudablemente, la historia de cada nación es determinante en la forma como se organizan sus servicios educativos. Estados Unidos es una muestra fehaciente de ello. La educación en el país tiene un carácter local. El origen de la educación y de la escuela como centro educativo se remonta al de la propia sociedad estadounidense; su consolidación y expansión van al parejo de la historia misma de la nación.

Las escuelas norteamericanas,¹⁹¹ en sus orígenes, tienen un carácter religioso. La instrucción básica se impartió en pequeñas localidades con el apoyo de las iglesias locales. Eran instituciones de corte dogmático, en las que los principios rectores de la sociedad norteamericana se crearon y consolidaron a través de la enseñanza.

Las ideas de Calvino y Lutero, así como la promoción de la lectura y el conocimiento de la Biblia, produjeron el imperativo de establecer escuelas donde se enseñara a leer y se impartiera educación gratuita a los niños de las diversas comunidades existentes.

A diferencia de las escuelas europeas, en las que el espíritu científico, comercial, secular e individualista se extendía rápidamente, en las colonias norteamericanas la educación se destinaba a satisfacer las necesidades de marineros, mercaderes y artesanos. De ahí el por qué los contenidos prácticos empezaron a rivalizar con la perspectiva religiosa.

En 1751, Benjamín Franklin fundó la primera cadena de escuelas que rivalizaban con los colegios tradicionales; en ellas se ofrecía enseñanza humanista y religiosa además de materias científicas como geografía, geometría y álgebra. Jefferson contribuyó a la conformación del sistema educativo básico estadounidense al proponer la Ley para la Difusión amplia del Conocimiento, que definía un plan educativo con objetivos so-

¹⁹¹ Tyack, David. The story of the public american school. USA, Ascent Education Press, 2000, pp. 35-58.

ciales, como la lucha contra la opresión, así como la organización de la escuela de carácter público.¹⁹²

Con el surgimiento de la organización escolar pública, los ciudadanos de la comunidad o villa absorbieron el control y la responsabilidad educativa. Se formaron juntas directivas integradas por la misma gente del pueblo que conocía las necesidades comunes de sus vecinos. Esta actividad la desarrollaban en sus tiempos libres, pues generalmente tenían una ocupación distinta y no tenían una formación docente. De esta forma, la educación adquirió un sentido meramente local y respondía a las necesidades y conductas de su entorno. La intervención estatal se circunscribía a determinar el conocimiento mínimo que cualquier niño del lugar debía recibir.

En el ámbito nacional se determinaron metas deseables de la educación, tomando muy en cuenta las perspectivas locales. La participación del gobierno nacional fue poco sistemática y ocasional, ya que no se contaba con un ordenamiento sólido y determinante que normara su actuación. De ahí, se explica que la responsabilidad de proporcionar los servicios educativos se asumiera por los estados integrantes de la Unión.

Sin embargo, la participación federal en lo educativo fue creciendo. En 1820 se estableció el nivel escolar elemental y en 1837 se creó la primera oficina de educación, quedando a cargo Horace Mann como secretario del despacho. Mann introdujo una de las grandes reformas en la educación norteamericana al crear la primera Escuela Normal. Treinta años más tarde, el Gobierno Federal fundó el Departamento de Educación destinado a obtener y difundir información estadística.

Al finalizar la primera guerra mundial, el Congreso Federal estableció la Ley Smith Hughes, que fijaba un presupuesto para el fomento de la educación vocacional técnica; de forma tal que la participación federal se canalizó exclusivamente hacia este tipo de educación.

En la década de los veintes, el gobierno nacional identificó la necesidad de usar la educación para reforzar el orgullo nacional y durante la segunda guerra se cuestionó fuertemente la posición del gobierno federal en lo referente al servicio educativo. El Congreso reaccionó y reafirmó el principio de que los estados y las comunidades locales retuvieran el control y la responsabilidad de la educación pública elemental.

¹⁹² *Ídem*, pp. 57-58.

En 1958 dio inicio una nueva etapa en la educación, caracterizada por la participación del gobierno federal y por su contenido social al promover los alimentos escolares. Con la aprobación en 1964 del Acta de los Derechos Civiles,¹⁹³ se garantizaba la igualdad de oportunidades educativas para todos los niños, jóvenes y ciudadanos, sin distinción de nivel económico, raza, sexo, religión o posición política.

De 1867 a 1972, el Congreso Federal emitió más de setenta leyes, acuerdos y disposiciones sobre educación; más de dos tercios de estos ordenamientos se produjeron después de 1960.

La intervención federal en la educación alcanzó su máximo nivel en los últimos meses de la administración del presidente James E. Carter, al transformar la Oficina de Educación en Departamento de Educación, con carácter de dependencia federal.¹⁹⁴

Los gobiernos que se sucedieron tomaron como estandarte político o lema de campaña la educación y su importancia e impacto en el desarrollo económico y social del país. El concepto de *capital humano* ha acompañado a las administraciones de George Bush, William Clinton y George W. Bush. Sin embargo, sus perspectivas operativas para prestar el servicio educativo han sido diferentes en función del partido al que pertenecen, aunque todos han considerado pertinente, necesaria y urgente una mayor intervención del gobierno nacional en la educación del país. Así mismo, destinan un flujo importante de recursos financieros y materiales para el sector educativo.

De 1965 a 1985, el gasto federal en educación se incrementó de 4 mil millones a 18.4 mil millones de dólares americanos, con lo que el gobierno federal se ha convertido en el principal soporte de los gobiernos estatales, particularmente aquéllos que presentan una situación financiera limitada.¹⁹⁵

William Clinton en 1997 otorgó al Departamento de Educación de los Estados Unidos un presupuesto superior a los 26 billones de dólares para

¹⁹³ *Ídem*, p. 70.

¹⁹⁴ Knezevich, Stephen J. *Administration of public education*. USA, Harper & Row Publishers. 1964, p. 113.

¹⁹⁵ Bush, George. *The Bush strategy for excellence in education*. USA, Phi Delta Kappa-Bloomington, 1988, pp. 114-117.

cumplir con las metas del programa educativo *America 2000*,¹⁹⁶ adecuó el documento de *Nation at Risk* a su política y apoyó a los departamentos educativos locales con el objeto de incorporar a más de siete millones de niños al sistema escolarizado. Fortaleció, además, otros programas como el de Seguridad y Ausencia de Drogas en Escuelas; el de Educación para Adultos, la incorporación de nuevas tecnologías y los programas de apoyo a la educación superior.

La administración del presidente George W. Bush ha destinado un porcentaje importante del presupuesto federal a la educación —400 billones cada año para educación—. Además de integrar recursos de diversas fuentes como las asociaciones y organizaciones civiles, tanto nacionales como internacionales, involucradas en el mejoramiento del sistema educativo norteamericano, así como en la calidad y la cobertura de la educación.

El poder legislativo estadounidense también ha contribuido al incremento de la participación federal en materia educativa, ya que tiene atribuciones expresas en la Constitución para destinar recursos a la educación. No obstante, su intervención directa en este sector está totalmente prohibida. El poder ejecutivo, a través del Departamento de Educación es el único facultado para participar en el proceso educativo y establecer el vínculo pertinente entre las instituciones, organizaciones y otros niveles de gobierno para cumplir con los objetivos que se persigan.

El caso estadounidense es un claro ejemplo de la visión clásica de las relaciones intergubernamentales que definimos como federalismo dual, en el que existe un grado de autonomía importante entre los niveles de gobierno, con una distribución de competencias de carácter segmentado, aunque los objetivos no siempre son comunes. Lo cierto es que el rol de los gobiernos locales son sustantivos y hasta definitorios de la política educativa.

Parecería que el sistema educativo en los Estados Unidos de Norteamérica es un sistema construido con muchas piezas, de distintos calibres, formas, colores y contenidos, pero que de alguna forma hacen sinergia para promover el desarrollo educativo, no sólo nacional, sino principalmente local. Se trata de partes que son más importantes que el todo. El todo no sería nada sin esas piezas *fundamentales* de un rompecabezas que aparentemente no tiene solución, pero que en los hechos tiene una extraordinaria efectividad.

¹⁹⁶ United States Government. *America 2000: an education strategy for excellence in education*. USA, Mimeo, 2001, p. 15.

En materia educativa, Estados Unidos no ha transitado de una excesiva centralización a una descentralización de funciones. Por el contrario, lo que conformó al sistema educativo desde sus orígenes es precisamente lo local y solo recientemente en un periodo no mayor a 30 años, la intervención de lo nacional en la educación ha venido surgiendo más como una visión política que como una necesidad administrativa.

Elmore considera que los procesos de centralización/descentralización inevitablemente suponen obtener y mantener poder, y las argumentaciones de carácter técnico o altruista pueden enmascarar intereses y acciones oportunistas. A menudo, señala el autor, estos procesos se prestan a debates de gran intensidad, donde pérdidas y ganancias están calculadas en términos políticos sin que aparezcan con claridad las consecuencias para las principales tareas de la escuela; se prestan a discusiones en las que cuestiones matizables y complejas se vierten de forma simple y reduccionista, y donde los aspectos políticos y administrativos oscurecen las actividades centrales de la escuela.¹⁹⁷

Al respecto de la centralización/descentralización, Fullan¹⁹⁸ ha analizado con precisión los elementos que describe Elmore y concluye que, en uno u otro caso, privilegia el control externo de la escuela o de su autonomía por lo que procesos de centralización o descentralización no suponen necesariamente una mejora en el cumplimiento de sus funciones.

Cabe preguntarse ¿cuál es el hilo conductor del sistema educativo en Estados Unidos?, si más allá de su carácter centralizado o no, las escuelas son el motor fundamental de la educación. Es decir, ¿cómo se hilvana a cada uno de los más de 1 millón de centros escolares desde el nivel preescolar hasta la secundaria? Trataremos de dar respuesta a este cuestionamiento, a partir de conocer la visión administrativa en la que se sustenta la operación del sector educativo y las reformas que se han emprendido para el mejoramiento de la calidad del servicio.

¹⁹⁷ Elmore, Richard F. "School decentralization: who gains? Who loses?" en Hannaway, J. y Carnoy, M. (eds.). *Op. cit.*, 2000, pp. 33-54.

¹⁹⁸ Fullan, Michael G. "Coordinating top-down and bottom-up, strategies for education reform" en Elmore, Richard F. y Fuhrman, Susan H. (eds.). *The Governance of Curriculum*. Yearbook of the Association for supervision and curriculum development. USA, ASCD, 1994, pp. 186-202.

La estructura orgánica y las relaciones multinivel

En la actualidad, la escuela sigue caracterizándose por ser una institución local, conformada para y por las comunidades, pero vinculada a otros órdenes de gobierno. La participación del nivel federal se ha acrecentado a medida que la educación se sitúa como un elemento fundamental en el diseño de la agenda nacional. La construcción del sistema educativo en Estados Unidos tiene sus cimientos en las comunidades y se proyecta hacia el gobierno nacional. El desarrollo de la educación norteamericana es semejante a la forma en que se ha construido el federalismo de ese país. Como se señala en el primer capítulo, la nación cuenta con una sociedad civil fuerte, participativa y organizada que construye un Estado fuerte, receptivo y organizado.

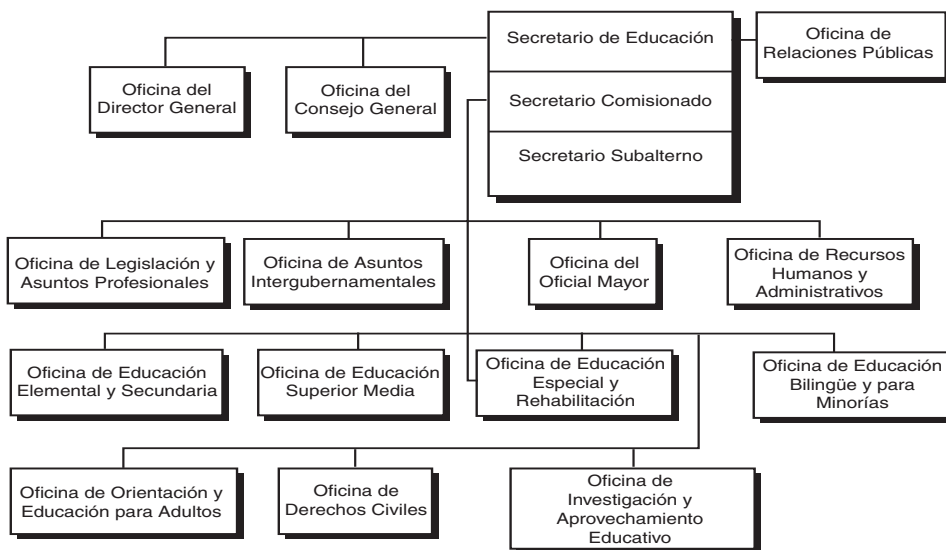
Lo anterior también se refleja en el diseño constitucional estadounidense en el tema educativo. El artículo 1º de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica describe exhaustivamente el Poder Legislativo, y en la sección VII señala que el Congreso tendrá facultades para: “expedir todas las leyes que sean necesarias y convenientes para llevar a efecto los poderes anteriores y todos los demás que esta Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus Departamentos o funcionarios”.¹⁹⁹

En esa sección se señala cuales son las instancias que dependen directamente del ejecutivo, incluido el Departamento de Educación, y que son las responsables de operar todas las leyes necesarias y convenientes emitidas por el Congreso, para cumplir con la tarea educativa del gobierno de esta nación. De tal forma, el Congreso norteamericano emite una serie de disposiciones con carácter de ley en materia educativa, que permiten el cumplimiento de los objetivos prescritos por el gobierno en la agenda nacional.

En cuanto a la estructura orgánica del sistema educativo, existe en el nivel federal un Departamento de Educación, directamente subordinado al ejecutivo federal. El titular del Departamento de Educación establece las políticas educativas del gobierno nacional, pero las posibilidades de injerencia en el ámbito educativo local son mínimas, ya que las instancias locales son las que operan el servicio educativo en las comunidades.

¹⁹⁹ Congress Press. *Constitution of the United States of America*. USA, 1980, p. 5.

Departamento de Educación de los Estados Unidos de América



Fuente: Elaboración propia.

El Departamento de Educación tiene entre sus funciones principales:

- Someter a consideración del presidente los planes y programas de educación.
- Establecer las políticas y lineamientos en materia educativa, a seguir por el Gobierno Federal.
- Administrar los fondos federales asignados a estados y territorios, en los términos de su asignación.
- Coordinar a las oficinas locales de educación y brindarles asesoría.
- Recopilar y publicar información educativa.
- Promover la investigación educativa.
- Cooperar y coordinarse con las oficinas, instituciones y agencias educativas estatales, locales y privadas.

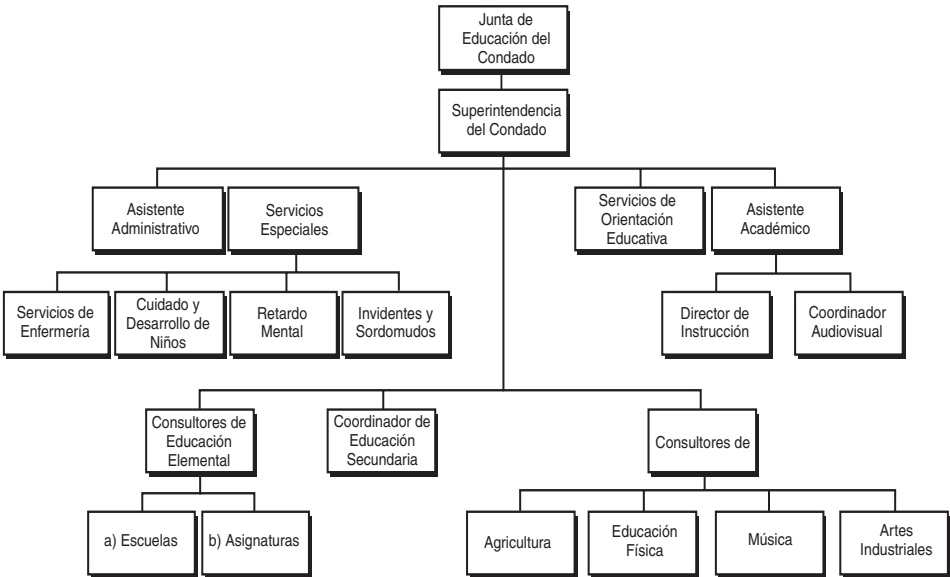
Los gobiernos subnacionales cuentan con un departamento de educación y una oficina de educación que, junto con la dirección de cada escuela, ejercen la operación educativa. Existe un nivel adicional en la operación del sistema, los distritos escolares –que están a nivel local– cuyo papel es llevar a cabo la prestación del servicio.

La oficina de educación local, en concordancia con las leyes estatales, establece los programas y políticas que habrán de seguir las escuelas del Estado. En algunos estados, los funcionarios públicos de estas oficinas pueden seleccionarse a través de un proceso electoral, o bien, ser designados por el gobernador del estado. Ocupan el cargo por un período de entre dos a seis años y algunas de sus facultades son:

- Formular las políticas concernientes a la ubicación o localización de nuevas escuelas,
- Certificar maestros,
- Seleccionar los libros de texto, y
- Elaborar las estadísticas en materia educativa.²⁰⁰

Realizan, además acciones como la recolección de impuestos referidos a la educación, construyen escuelas, determinan políticas educativas en el ámbito de su competencia, contratan maestros y administradores. En fin, son las oficinas responsables de la operación de los servicios educativos en el nivel local.

Organización tipo de Oficina de Educación del Condado



Fuente: Elaboración propia.

²⁰⁰ Congress Press. The Education in the United States of America. United States, 1999, p. 13.

El titular de la oficina de educación local es el Superintendente de Instrucción Pública, conocido también como Comisionado Estatal de Educación. Esta oficina cuenta además con consejos a nivel estatal cuya función es promover y consolidar la participación ciudadana en materia educativa; los consejos captan y están atentos a los intereses de su comunidad.

Actualmente existen más de cincuenta oficinas estatales de educación, con jurisdicción amplia en asuntos educativos dentro de cada estado de la federación, y son las responsables de la operación cotidiana del servicio educativo nacional.

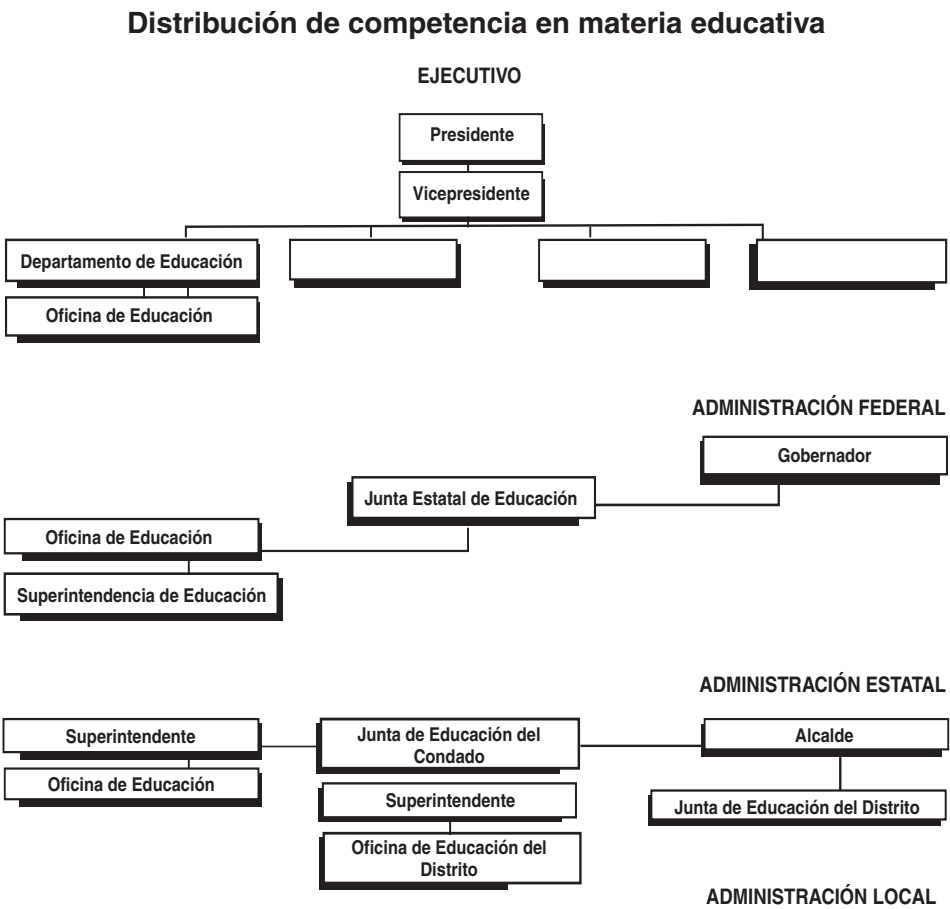
La denominación de distrito escolar corresponde de manera genérica para designar a las distintas unidades administrativas locales que, bajo las órdenes de una junta directiva, son responsables de la operación de las escuelas dentro de su jurisdicción. Se trata de una división político-administrativa dentro del estado, con un territorio demarcado y una población establecida, a la cual se le prestarán los servicios educativos bajo la dirección de la oficina local de educación. Sus funciones son: establecer objetivos generales, metas y actividades de responsabilidad, determinar políticas, criterios y normas de actuación; seleccionar y nombrar personal ejecutivo, así como evaluar al personal bajo su responsabilidad, en relación con los asuntos delegados y el cumplimiento de las metas establecidas.²⁰¹

A continuación se presentan los esquemas correspondientes a la distribución de competencias en materia educativa desde el nivel nacional hasta el nivel local. (Ver organigrama Distribución de competencia en materia educativa)

La distribución de competencias educativas, así como la propia construcción de la política educativa en Estados Unidos, evidencia un enfrentamiento entre centralización versus descentralización que se ha prodigado frecuente y ampliamente en los últimos años. No obstante, el significado y referentes de este debate han variado de forma considerable. Por un lado, tenemos que las aportaciones críticas tienen que ver con la “reestructuración” y la “gestión basada en la escuela”, incluso una gran descentralización de la estructura administrativa de grandes sistemas educativos urbanos, tales como los de la ciudad de Nueva York. Por otro lado, gran parte de la atención se ha dirigido hacia el papel y las limitaciones de la

²⁰¹ *Idem*, p. 25.

autoridad educativa a nivel nacional, en aquellas políticas constituidas desde los gobiernos centrales.²⁰²



Fuente: Elaboración propia.

Además, las estructuras administrativas en las que se construye lo educativo no están vinculadas entre los distintos niveles de gobierno. Se refuerza la idea de federalismo dual, en el que sin duda las agendas locales son sustantivas y prioritarias aun ante la agenda nacional. Asimismo, la participación en lo local se da con gran intensidad, no solamente desde

²⁰² Weiler, Hans N. “Enfoques comparados en descentralización educativa” en Miguel Pereyra, *et al.* *Globalización y descentralización de los sistemas educativos... Op. cit.*, p. 209.

la perspectiva gubernamental, sino también desde la perspectiva social y comunitaria.

No obstante, las reformas que han ocurrido en el sistema estadounidense tienen como elemento común asignar un papel preponderante al gobierno nacional en el tema educativo. Dedicaremos el siguiente apartado a conocer estos procesos a partir de la década de 1980.

De una Nación en riesgo hasta Ningún niño se queda atrás

En la primavera de 1983, la Comisión Nacional para la Excelencia en la Educación entregó el reporte titulado *A nation at risk: the imperative for educational reform* (Una nación en riesgo: el imperativo para la reforma educativa). El Secretario de Educación Terrel H. Bell integró un grupo de educadores, líderes empresariales y servidores públicos para analizar “la difundida percepción pública de que algo muy serio sucede en el sistema educativo norteamericano”.

El reporte confirmó lo que la sociedad ya percibía al señalar que “las bases de la educación de nuestra sociedad están erosionadas por una creciente marea de mediocridad que amenaza el futuro de una nación y de su gente. ...Si un poder enemigo hubiera creado las condiciones para tal mediocridad, se consideraría un acto de guerra”, continuaba el documento. “Pero nosotros mismos hemos permitido que nos suceda, hemos, en realidad, permitido un acto unilateral e irreflexivo de desintegración educativa”.²⁰³

Las encuestas reflejaban también la preocupación de la sociedad, pero sobre todo el valor de lo educativo para los estadounidenses. Una encuesta de la firma Harris señaló que la gente estaba más atenta a los asuntos sobre educación que sobre cualquier otro aspecto gubernamental.

El reporte de *Nation at Risk* situó la reforma educativa en el escenario nacional. A partir de su difusión, otros foros nacionales e investigadores educativos se dieron a la tarea de profundizar en los hallazgos de la Comisión Nacional. Uno de esos foros entregó el reporte *Action for Excellence*, elaborado por la Comisión de Educación de los Estados, aso-

²⁰³ National Commission on Excellence, “*A nation at risk*”. USA, Mimeo, cita del Secretario Bell, 1993, p. 5.

ciación de carácter interestatal. En esta Comisión participaron más de 13 ejecutivos de grandes corporaciones y once gobernadores, entre el total de 41 miembros.

Action for Excellence concluyó que el sistema de educación pública del país no estaba produciendo graduados que contribuyeran competitivamente a consolidar la fuerza laboral y por el contrario, estaban dañando la situación económica de los Estados Unidos. *Nation at Risk* también había llegado a conclusiones similares planteando cómo la fragilidad de la educación pública se convertía en un detractor de la viabilidad económica del país.²⁰⁴

Lo cierto es que a los argumentos técnicos y propiamente educativos se sumaron los de carácter económico en un período en el que se vivía una recesión importante. Para algunos sectores, el tema económico era un asunto de trascendencia y veían en la reforma educativa un imperativo para el bienestar económico del país.

Los resultados del reporte *Nation at Risk* revelaban un declive significativo en el desempeño escolar de los estudiantes. En diecinueve evaluaciones académicas de carácter internacional, los participantes estadounidenses ocuparon el último lugar en siete de ellas y en los otros, nunca alcanzaron los primeros o segundos lugares. En cuanto a los resultados del SAT (*Standard Academic Test*), evaluación aplicada a estudiantes que desean ingresar a la educación superior, disminuyeron considerablemente. Sólo el 20% de los jóvenes de 17 años pudieron redactar un ensayo y sólo un tercio pudo resolver problemas multifactoriales de matemáticas.

La integración de la Comisión Nacional constituye un acto sin precedente en materia educativa por parte del nivel federal. Aunque también los gobiernos estatales participaron con determinación en un asunto que les competía directamente, pues se reconocía que si la escuela había sido una institución eminentemente local, entonces los gobiernos subnacionales y locales no estaban cumpliendo con su tarea educativa.

Las relaciones gubernamentales que se establecieron para revertir la tendencia negativa de la educación también caen en el esquema de federa-

²⁰⁴ Toch, Thomas, *In the name of excellence: the struggle to reform the nation's schools. Why it's failing, and what should be done*. USA, Oxford University Press, 1991, pp. 15-17.

lismo dual, ya que cada nivel de gobierno asumió las competencias que les correspondían y determinó la prioridad de los roles locales, así como la de incluir a la educación en la agenda local y nacional. Como se señaló anteriormente, el gobierno nacional reorientó su presupuesto e incrementó significativamente el gasto educativo.

La reforma estuvo sustentada en la participación de diversos actores, prácticamente de todos aquellos que están involucrados con el tema educativo, pero buscando un modelo técnico-burocrático de control. Es decir, la tendencia era hacia la centralización de la educación y una mayor injerencia del gobierno nacional para uniformar las prácticas docentes.

Antonio Bolívar estima que en la primera mitad de la década de 1980 (primera ola), y ante los resultados mediocres que arrojaron los esfuerzos reformadores de los años sesentas, se retornó a uniformar las prácticas docentes mediante un modelo técnico-burocrático de control, estándares y prescripciones que pudieran mejorar los resultados. Como en casi todos los casos, estas medidas se aplicaron a los alarmantes informes sobre el declive económico de Estados Unidos (*A Nation at Risk*, 1983). Pronto empezó a surgir un consenso generalizado sobre el modo inapropiado de mejorar la escuela con estrategias *top-down*, mejoras impuestas verticalmente.

La “segunda ola” de reformas se caracterizó por pensar en la necesidad de reestructurar (rediseñar, reformar, reinventar o transformar) de manera alternativa (vertebración horizontal) los centros escolares y la propia política curricular.²⁰⁵ Diversos informes, como el de la Carnegie (*A Nation prepared*, 1986) o el del Holmes Group (*Tomorrow’s teacher*, 1986), apelan a la necesidad de la revisión global del sistema educativo. Las propuestas de “reestructuración escolar” se dirigen así a reconstruir de otra forma los centros escolares.²⁰⁶

La problemática del sistema educativo norteamericano surgió de una débil articulación de los centros escolares y la falta de coordinación en la práctica docente; por lo que las reformas iniciadas en 1983 definen cri-

²⁰⁵ Murphy, J. “*Restructuring schools. Capturing and assessing the phenomena*”. USA, Teachers College Press, 1991, pp. 34-39.

²⁰⁶ Bolívar, Antonio. “El lugar del centro escolar en la política curricular actual. Más allá de la reestructuración y de la descentralización” en Miguel Pereyra et al. *Globalización y descentralización de los sistemas educativos...* Op. cit., p. 242.

terios suficientes para establecer mecanismos formales de control. Sin embargo, Bolívar afirma que la regulación estatal como estrategia de control para el mejoramiento de la escuela, con una toma de decisiones centralizada, impide que el centro escolar pueda hacer su propio diseño organizativo, adaptar localmente la innovación y ser responsable de su propio desarrollo curricular.²⁰⁷

El autor hace una exhaustiva explicación sobre los procesos descentralizadores como motores principales en la mejora escolar, y los ubica más allá de una mera transferencia delegada del poder central. Para él, evitar que la descentralización administrativa se limite a una dimensión organizativa, gerencia de meros cambios de funciones, es una tarea que se produce sólo si esta descentralización promueve a los centros escolares para elaborar y controlar el currículum que enseñan.²⁰⁸

En el caso estadounidense, la descentralización existente previa a la emisión del reporte de *Nation at Risk* generó en una excesiva descoordinación entre los docentes y el gobierno nacional; así como entre los propios gobiernos locales y estatales. Por lo que se trató de estandarizar ciertas medidas de carácter administrativo pero dejando el diseño curricular bajo la responsabilidad de los centros escolares.

Para Rowan,²⁰⁹ las reformas norteamericanas se han sustentado en dos grandes estrategias alternativas en el “diseño organizativo” de los centros escolares para promover la mejora escolar: control *versus* compromiso. Si bien ambos diseños pretenden incrementar el aprendizaje de los alumnos y lograr la necesaria coordinación de la tarea educativa, las estrategias para lograrlo son radicalmente opuestas, dependientes en gran medida de cómo se conciba el ejercicio de la enseñanza. A su vez el papel del profesor vendrá determinado por dicho diseño organizativo de los centros en la política curricular.

El debate se centra entre una concepción racional-burocrática, en la que el control externo es fundamental para que se regulen y uniformen los resultados deseados; y una visión que supone una mayor autonomía que auspice la participación y la colaboración en el centro escolar. El propio

²⁰⁷ *Idem*, p. 243.

²⁰⁸ *Idem*, pp. 240-241.

²⁰⁹ Rowan, B. “*Commitment and control: Alternative strategies for the organizational design of schools*” en C. Cazden (ed.). USA, Review of Research in Education, 16, 1990, pp. 353-389.

Bolívar²¹⁰ hace frente a estas dos percepciones y define el diseño de los centros escolares a partir de la naturaleza de la enseñanza, distinguiendo el tipo de estrategias y las formas de gestión según el modelo que se adopte.

Modelo	Burocrático-racional	Orgánico-compromiso
Naturaleza de la enseñanza	Actividad rutinaria, procesos prescritos uniformemente, enfoques tecnológicos.	Actividad creativa, autonomía en incremento, compromiso y profesionalidad de los docentes.
Estrategias	Control: regulación del Estado por mecanismos de gestión burocráticos como estrategias de mejora.	Compromiso: formas comunitarias y colegiadas, diseño orgánico de los centros escolares.
Formas de gestión	Prácticas docentes estandarizadas, control de currículum, formación del docente en competencias, y evaluación de resultados.	Gestión basada en el centro escolar, relaciones colegiadas, agenda común de tareas y valores compartidos.

Estos dos modelos que plantea Bolívar resultan antagónicos en los hechos y poco plausibles en la realidad, puesto que no se dan de manera pura. Sólo al combinar ciertos elementos de ambos se puede lograr un compromiso y participación intensos, con los estímulos o “presiones” o “controles” externos pertinentes para concretar la mejora escolar. Esta combinación no es algo que suceda frecuente o casualmente; es un modelo que debe definirse por parte de todos los actores involucrados en el proceso educativo, pasando por todos los niveles de gobierno.

Uno de los actores ausentes en la construcción de una nueva visión del centro escolar en la reforma estadounidense fue el sindicato de maestros. Para éste, los indicadores que mostraba el reporte estaban siendo manipulados y exagerados. Los sindicatos consideraban que el problema principal era la falta de fondos para la educación. Su preocupación se centraba en el nivel salarial de los profesores. Uno de los sindicatos, *The American Federation of Teachers*, sí apoyaba la reforma, particularmente en lo que se

²¹⁰ Bolívar, Antonio. *Op. cit.*, p. 241.

refería a la profesionalización del docente; pero el sindicato más grande de maestros norteamericanos, *The National Education Association*, estuvo en desacuerdo desde el principio y se dedicó a obstaculizar el proceso de la reforma porque no veían beneficio alguno para los maestros.²¹¹

Al cambio de administración federal, como señalamos anteriormente, W. Clinton retomó el documento *Nation at Risk* y lo rebautiza como *America 2000*, el cual establecía los mismos objetivos pero integrando dos elementos: la rendición de cuentas y la posibilidad de elección.

Nuevamente nos enfrentamos a una visión antitética, puesto que es difícil hacer compatibles la rendición de cuentas con la elección. Para Jim Carl²¹² esta contradicción es evidente e identifica un ala liberal y otra conservadora en la Nueva Derecha, mentora de estas reformas; ambas con metas diferentes y distintas concepciones de la educación, aunque confluyendo en el objetivo a lograr: la libre elección del centro escolar. Así, mientras que los neoliberales, partidarios de la doctrina del *laissez-faire*, desean que la educación se rija por las normas del mercado para incentivar la eficacia del sistema, los neoconservadores comparten muy poco de la fe de los liberales en el mercado (éste aunque genera riqueza, origen del estado de bienestar –idea también rechazada por los neoconservadores– propicia desarreglos en el orden social y en la moralidad). Los neoconservadores enfatizan, sin embargo, la necesidad de la libre elección con el convencimiento de que por su mediación se puede restablecer la influencia de la tradición y recomponer la jerarquía y la moralidad en las instituciones sociales básicas (familia, Estado, iglesia).

El resultado de las reformas de la libre elección es el mismo: rechazo a la escuela pública, concebida en términos keynesianos, y el consiguiente establecimiento de la mecánica del mercado en la educación; es decir, el reconocimiento del derecho a consumir (*free market*), la soberanía del que consume (el padre es el *consumer sovereignty*, si bien la industria y, supuestamente, la sociedad son también consumidores), la presencia de los productores (las escuelas individuales y diferenciadas) y el producto (las enseñanzas y el currículum nacional ya establecido e identificado).²¹³

²¹¹ Toch, Thomas. *Op. cit.*, pp. 46-58.

²¹² Véase Carl, J. "Parental choice as national policy in England and the United States" en *Comparative Education Review*, 38, No. 3, USA, 1994, p. 295.

²¹³ Fernández-Soria, Juan Manuel. "Descentralización y participación de los padres y madres en el sistema educativo" en *Globalización y descentralización...Op. cit.*, p. 297.

Para Carl las reformas estadounidenses que introducen la participación en la elección del centro escolar han sido utilizadas para no obligar a los blancos a integrarse con los negros en las escuelas que les corresponderían, aplicando normas de sectorización. José Gimeno señala, en el mismo sentido, que en sociedades pluralistas, la ideología y la práctica de la libre elección, incluso dentro de los servicios públicos, es la forma neoliberal de adecuar la oferta educativa a la variedad social de modos de vida, aspiraciones... Se reclama la posibilidad de elegir con quién juntar a los hijos, lo que, bajo excusa de respeto al pluralismo, acaba propiciando la homogeneidad de los que llegan a encontrarse en un mismo centro, como demuestra el sesgo socioeconómico de la enseñanza privada frente a la pública. El pluralismo no se respeta o se fomenta con la práctica de que cada cual pueda ir a “su escuela”, a la medida de sus necesidades y según su particular credo ideológico, sino cuando todos puedan convivir en la misma educación.²¹⁴

Esta opción de los padres para elegir centro escolar los coloca efectivamente en el papel de consumidores más que de asociados. Su rol consistirá en hacer una evaluación del servicio que presta la escuela a partir de la evaluación, rendición de cuentas y del aprovechamiento escolar; así como premiar o castigar al centro al dejar a su hijo o hija, o bien al cambiarlo de escuela. Esto evidencia la forma en que actores, que no son necesariamente gubernamentales, inciden en la definición de la política educativa estadounidense. Se establecen relaciones de mercado, como señala Kogan, que a partir de indicadores no necesariamente de calidad educativa, definen la elección de los padres.

Para mitigar estas críticas sobre la ambivalencia del *accountability* o rendición de cuentas y la participación basada en la elección del centro escolar, la actual administración gubernamental estadounidense ha incorporado un nuevo perfil a la reforma educativa. En la cumbre educativa realizada en Charlottesville, Virginia, el Presidente Bush y los gobernadores de los estados declararon que la descentralización de la autoridad y la responsabilidad para la toma de decisiones en la escuela, debe facultar a los educadores para definir el significado de los objetivos educativos y aceptar la responsabilidad para alcanzarlos.²¹⁵ La mayoría de los reformadores aceptaron

²¹⁴ Gimeno Sacristán, J. “Educación, democracia y escuela pública” en *Los retos de la educación ante el siglo XXI*. España, CEAPA-Editorial Popular, 1995, p. 120.

²¹⁵ Garcia, Joseph. “Reforms get a C from teachers”. *Diary Dallas Morning News*, USA, may 22, 1988, p. 25.

esta propuesta ya que admite que un control local permite a las escuelas reconocer las necesidades individuales de cada estudiante.

En el año 2001, el congreso estadounidense aprobó por una sorprendente mayoría, el Acta federal de *No child left behind* (*Ningún niño se queda atrás*), misma que fue firmada por el presidente Bush al año siguiente. El objetivo principal de esta nueva faceta de la reforma educativa es reconocer la rendición de cuentas y la elección como elementos importantes para elevar la calidad de la educación, pero identificando las grandes diferencias que existen entre los centros escolares y más aún, las particularidades de cada una de las niñas y niños que asisten a los centros escolares de la educación básica norteamericana.

El enfoque del Acta hacia el aprovechamiento escolar es agresivo en términos de descentralización, ya que otorga a los estados poder sobre sus estándares de calidad y sus objetivos educativos. Simultáneamente, subraya la participación del público quien debe insistir en la rendición de cuentas por parte de los estados; en particular, el público necesita demandar a los estados que establezcan metas y objetivos ambiciosos para el aprovechamiento escolar y un estricto calendario para su cumplimiento a partir de ahora hasta el 2014. De lo contrario, los estados sucumbirán a la tentación de aislar a las escuelas de las sanciones definidas por un pobre desempeño.

La reforma estadounidense se dirige hacia el cambio del sistema o *systemic change* o *systemic school reform*, y se desarrolla en la polémica sobre si el cambio debe venir de arriba o desde abajo. Según nuestras categorías analíticas, el modelo de cambio educativo debe sustentarse en un sistema de gobierno reestructurado, que propicie la compatibilidad de las decisiones centrales con un amplio campo de definiciones a nivel local; además de alimentarse de una visión y objetivos compartidos que aseguren la calidad y la cobertura en términos de igualdad.

En suma, las iniciativas descentralizadas no corren mejor suerte, hasta donde muestran las evidencias, que las reformas centralizadas. Dada la ausencia de una clara superioridad de las estrategias verticales sobre las surgidas desde abajo, persisten dos patrones; ambos inefectivos. Cada estrategia intenta resolver el dilema mediante la falsa claridad de la preferencia ideológica, dice Fullan.²¹⁶ La falta de conexiones entre los

²¹⁶ Fullan, M. "Coordinating top-down and bottom-up strategies... *Op. cit.*, pp. 186-202.

distintos niveles de gobierno, entendidos éstos como los estrictamente gubernamentales, pero también “los niveles de gobierno” dentro del centro escolar, lleva a los mandatos emanados del centro a estrellarse contra la realidad. Pero también las propuestas surgidas en el corazón del aula distan de ser exitosas si no encuentran una estructura administrativa en que se sustenten y se repliquen. El *quid* está en conectar, coordinar y hacer converger las estructuras de gobierno con dos procesos: el de la toma de decisiones y el de enseñanza-aprendizaje, para entonces sí, dar paso a la innovación y a la mejora educativa.

Para Peter W. Cookson el programa reformador estadounidense representa una importante victoria para los *cosmopolitan centralists* de la política educativa, que defienden un papel más fuerte del gobierno federal en el mejoramiento de las escuelas. Para él, *America 2000* es un momento importante en la historia educativa estadounidense, porque por primera vez el gobierno federal reclama la gestión del esfuerzo nacional invertido en las reformas educativas. Es más, curiosamente, el “nuevo federalismo” del que habla Cookson presenta desviaciones respecto a las tradicionales estrategias de las reformas liberales, como el entender que una reforma comprensiva aplicada por un Estado fuerte y poderoso puede crear un sistema de escuela pública capaz de alcanzar las metas y objetivos nacionales; este nuevo federalismo reafirma que las instituciones públicas pueden generar los mecanismos correctores de los problemas sociales que no puede resolver por sí mismo el mercado.²¹⁷

La visión de Cookson también se aplica al nuevo programa de *No child left behind* al sustentarse en una estrategia nacional, pero recuperando las mejores prácticas en las aulas con estudiantes evaluados como sobresalientes. Se trata de incorporar a aquellas escuelas ubicadas en distritos vulnerables e identificar a los estudiantes con atrasos importantes derivados no de sus capacidades, sino de las limitaciones del sistema y de estímulos insuficientes para el proceso enseñanza-aprendizaje. Esto con el propósito de establecer mecanismos que permitan subsanar en la inmediatez las limitaciones del sistema.

La preocupación por la educación es evidente, honesta, clara para quienes ejercen la toma de decisiones en la materia. Sin embargo, el comple-

²¹⁷ Cookson, P. W. Jr. “Goals 2000: Framework for the new educational federalism” en Teachers College Record, No. 3, 2000, pp. 405-417.

jo proceso de educar se ve entrampado en el imbricado proceso para transitar de una visión de federalismo dual hacia la operación de un federalismo administrativo, en el que más allá de voces cantantes o determinantes, existan hilos, eslabones, cadenas, sistemas que permitan fluir las estrategias de arriba a abajo y de abajo hacia arriba; pero además, que promueva la transversalidad y la participación abierta. Hacer que lo heterogéneo encuentre un denominador común en bien de lo educativo, apoyándose en una estructura, en un sistema de cambio administrativo.

Por ello, hemos escogido a la ciudad de Nueva York como un ejemplo de esta posibilidad de construir un federalismo administrativo en lo educativo. Ante una comunidad heterogénea, que poco a poco se reconoce como tal, se han establecido mecanismos y estrategias pertinentes para que el sistema escolar se reorganice a la luz de esta característica, a fin de otorgar a la ciudad y a sus niñas y niños la posibilidad de contar con estructuras educativas sólidas bajo parámetros de calidad y cohesión, que recuperen el perfil de la sociedad que ahí vive, trabaja y educa a sus niños y niñas.

El sistema escolar en la “Gran Manzana”

Sin duda alguna, en las últimas décadas han ocurrido cambios dramáticos en la estructura etnográfica de Estados Unidos. Si en algún país se hace evidente el binomio de unidad-diversidad es en el Coloso del Norte, pero dentro del mismo país, existen regiones que sin duda alguna reflejan con mayor fuerza esta situación. Una de estas regiones es Nueva York, el estado y una de las ciudades más emblemáticas por su composición social, racial y cultural. Largos años han transcurrido, desde que la isla Elli recibió en sus puertos a inmigrantes europeos que con el tiempo se convertirían en el grupo étnico mayoritario.

Nueva York fue el escenario en el que los nativos americanos dieron la bienvenida a los nuevos colonizadores provenientes de Holanda, Senegal, Inglaterra, Indonesia, Francia, Italia, China, Iberia, El Congo, entre otros muchos países. Actualmente, representantes de todas las culturas y antecedentes se encuentran viviendo en esta ciudad.

Pero a más de 300 años de fundado el Estado-nación norteamericano, los inmigrantes no han dejado de sucumbir ante el “encanto” de las enormes posibilidades que alberga una economía pujante. Se estimaba que

para el año 2000 una de cada tres personas que vive en el estado de Nueva York es miembro de un grupo minoritario. Esta diversidad cultural ha inspirado a algunas autoridades educativas abiertas, que reconocen una situación que es evidente con sólo transitar la famosa Quinta Avenida o dar un paseo por el mundialmente famoso Parque Central, para construir un sistema escolar distinto, altamente descentralizado y promotor de las potencialidades de cada centro escolar.

A seis años de la última estimación, se calcula que el número de inmigrantes o personas de grupos minoritarios en Estados Unidos se ha duplicado y se sigue concentrando. Sólo en la ciudad de Nueva York vive alrededor del 20% de inmigrantes, del cual un porcentaje muy significativo son hispanos, concretamente mexicanos.²¹⁸

El reconocimiento de la multiculturalidad y la diversidad étnica de Nueva York fue un trabajo iniciado en 1990 por el Comisionado de Educación, Thomas Sobol, quien invitó a 24 expertos en materia educativa a revisar el *vitae*, un elemento fundamental en el proceso de enseñanza-aprendizaje, para identificar de qué forma se reflejaba esta heterogeneidad cultural en el centro escolar y en lo que ahí se enseñaba y aprendía.

Como resultado de ello, se integró el reporte denominado *Un currículum de inclusión*,²¹⁹ cuyo contenido en esencia determinaba que no es suficiente reconocer la existencia de otras culturas y grupos minoritarios, sino que estas culturas tendrían que hacerse presente en igualdad de circunstancias a la cultura blanca europea predominante. En una analogía, la cultura europea no tendría por qué presidir una mesa rectangular a la que se sientan otros grupos raciales; la invitación sería a que todos los grupos étnicos se reunieran en una mesa redonda, se sentaran en una silla que fuera igualmente confortable para todos y con las mismas posibilidades de acceder a las viandas que en esta mesa se sirvieran.

El reporte reconoce que el sistema educativo tiene la responsabilidad de reducir la ignorancia, evitando una estigmatización negativa. Pero la confección de estereotipos y de estigmas sobre todos los grupos raciales distintos al blanco-europeo, al americano real, fueron institucionalizados

²¹⁸ Associated Press. "Perspectiva". Diario El Financiero, México, abril 28, 2006. p. 60.

²¹⁹ The reference shelf. *The curriculum debate: multiculturalism*. Editor's introduction, United States, 1998, p. 67.

en distintas formas en el propio currículum educativo, causando grandes y graves daños en la convivencia social.

El grupo a cargo del reporte definió cuatro grupos predominantes de minorías: afro-americanos, asiáticos, hispanos e indios americanos; y reconoció una caracterización negativa de estos grupos en los contenidos temáticos de diferentes materias. Estos estereotipos tienen efectos directos en el desempeño académico de los niños y niñas miembros de grupos minoritarios, tal y como lo reflejan los índices de deserción escolar, así como de eficiencia terminal.

De los años en que los inmigrantes llegaban por barco desde tierras lejanas a la isla Elli, hasta nuestros días, cada nueva generación se ha integrado al sistema educativo norteamericano como una forma de adaptación y asimilación a la cultura predominante. Por ello, es importante que los contenidos que se enseñan en cada centro escolar se nutra de esta diversidad cultural y promuevan el aprendizaje de conocimientos, habilidades y actitudes que conduzcan a los estudiantes a enriquecerse de esta herencia universal y, al mismo tiempo, les permita entender, respetar y aceptar a aquéllos que son culturalmente distintos, porque se ven diferentes, se visten diferentes, creen y viven de forma diferente, hablan y rezan de una manera diferente.

De ahí que el reporte determinara como su metodología integrar cinco subcomités correspondientes a materias como ciencias sociales, matemáticas y ciencia, inglés y literatura, arte y música, así como idiomas. Los miembros de cada subcomité revisaron el contenido de los currículos de estas materias para identificar si se reflejaba de manera apropiada la pluralidad cultural de la sociedad neoyorquina, así como la existencia de referencias inadecuadas a cualesquiera de los grupos identificados como minorías.

El planteamiento era simple: los *currículos* sólo reflejan la perspectiva de un grupo o cultura dominante y niega o ignora las múltiples contribuciones que otras culturas han hecho a las ciencias sociales, a las matemáticas o a la literatura.

Aunque Un *currículum de inclusión* tuvo efectos inmediatos en la transformación de varios contenidos temáticos en distintas áreas y materias, la visión eurocentrista prevalece. La portada del libro de Ciencias Sociales

de primer grado, diseñado en 1987, fue modificada a partir del reporte. Si bien continuó teniendo como portada un grupo de familias, la nueva edición refleja la multiculturalidad de la sociedad de Nueva York, al mostrar una familia americana integrada por tres generaciones, una afroamericana compuesta por un padre soltero y su descendencia, y una asiática. Sin embargo, una cuidadosa observación de la portada descubre un mensaje sutil que el texto envía a niños y niñas en formación, escolares entre 6 y 8 años de edad: es que sólo los blancos tienen familias sólidas con herencia cultural. Por otro lado, se omite deliberadamente a dos de los grupos culturales que se identificaron como objetivos en la conformación del reporte: los hispanos y los nativos-americanos.

Este tipo de omisiones, aunque sutiles, traen consecuencias negativas, puesto que cuando algunos grupos se vuelvan (o los vuelvan) invisibles, los miembros de esos grupos se autodevalúan y se autoexcluyen; mientras que los miembros de los grupos que son considerados como representativos de una sociedad son sobrevaluados y sobredimensionados.

Además, la visión monocultural en la educación tradicional norteamericana restringe y retrae la acumulación y la producción de conocimiento. Sobol, como Comisionado de Educación en el estado de Nueva York, tuvo el tino de promover una reforma administrativa sin pretenderlo, al reconocer la pluralidad y la multiculturalidad de la sociedad neoyorquina, y al transformar el currículum de prácticamente todas las materias de educación básica, inició un movimiento de transformación de las estructuras administrativas a cargo de la prestación del servicio educativo.

No obstante, algunos grupos conservadores como el *New Republic*,²²⁰ encabezados por Scout McConnell y Eric Breindel atacaron agudamente el contenido del reporte, al señalar que el tono estridente del documento sugería un estilo radical tercermundista. En la *National Review*,²²¹ Lawrence Auster al referirse a *Un currículum de inclusión* lo caracteriza como un documento pobremente pensado, fundamentado en la victimización racial y hostilidad hacia occidente, cuyo objetivo es dismantelar la cultura dominante. Otros autores como Diane Ravitch²²² justifican esta visión al

²²⁰ Documento interno del Departamento de Educación de la Ciudad de Nueva York, "*Task force on minorities: equity and excellence*". *A curriculum of inclusion. A report by Task force on Minorities to Thomas Sobol*, New York State Education Commissioner, 1989, pp. 6-18.

²²¹ *Ídem*, pp. 20-32.

²²² *Ídem*, pp. 32-42.

distinguir entre pluralismo multicultural y particularismo, al cual definen como un movimiento con raíces intelectuales en la ideología del separatismo étnico, por lo que la transformación del currículum sólo convertiría a las escuelas y sus contenidos temáticos en campos de batalla, en los cuales los grupos étnicos tendrían que contender por lo que se debe enseñar.

Lo cierto es que más allá de los debates ideológicos, el perfil multicultural de Estados Unidos en general y de la ciudad de Nueva York en lo particular, ha venido configurando un nuevo sistema escolar que recoge necesariamente esta condición de lo que denominamos el binomio unidad-diversidad. La construcción del conocimiento y la educación debe basarse en el reconocimiento de las aportaciones de distintas culturas a una sociedad plural y multicultural, y no estar limitada a la experiencia de una sola cultura. Al respecto, el reporte de *Un currículum de inclusión* definió entre sus líneas de acción los siguientes puntos.²²³

- El Comisionado de Educación daría continuidad al desarrollo de nuevos contenidos temáticos, creando la posición de Asistente Especial del Comisionado para la Equidad Cultural. Entre las funciones del Asistente Especial estarían las de informar al Comisionado sobre los avances en la implementación del nuevo currículum, y de convertirse en el *ombudsman* para solucionar problemas de equidad y excelencia.
- El Comisionado integraría grupos multiculturales de expertos para llevar a cabo la implementación del *currículum*.
- El Departamento de Educación del Estado establecería contacto con casas editoriales para promover la publicación de textos multiculturales.
- Los maestros y el personal administrativo deberían certificarse en las competencias necesarias para ofrecer educación multicultural.
- Difundiría de la manera más amplia posible los resultados del reporte a actores clave en el estado de Nueva York, con el propósito de colocar en el centro del proceso de planeación de *Un currículum de inclusión* a toda la comunidad educativa del estado.

Un currículum de inclusión es importante, por otro lado, porque reconoce el binomio de autonomía-soberanía que vive el sistema escolar estadouni-

²²³ Rose, Mike. *The State of U.S. Education*. The reference shelf, United States, 1996, pp. 79-81.

dense. Es un documento que antecedió por casi una década a la reforma educativa de Bush, *No Child Left Behind Act*, firmada en 2002. Al currículum de inclusión y al Acta de *No Child Left Behind* se suma el programa de reforma *Children First* –Los niños primero–, cuyo propósito es recuperar el espíritu de equidad y excelencia de los otros dos documentos. Este programa evidencia la existencia de un grado de autonomía significativo, en el que la agenda local, si bien tiene rasgos de interdependencia como en el federalismo administrativo, se trata más bien de una agenda local autónoma, amplia y clara pero la distribución de responsabilidades no se comparte, sino que se ejerce de manera independiente. Lo que se vive en Nueva York, se acerca más a un federalismo dual que a un federalismo administrativo, aunque altamente eficaz.

A través de cambios en el contenido curricular, la formación y contratación de docentes, así como la reducción de burocracia y el incremento de la participación de los padres, el Departamento de Educación de la Ciudad de Nueva York y del propio estado de Nueva York, trabaja para incrementar el aprovechamiento de los estudiantes de nivel básico, haciendo uso de su autonomía frente a la federación.

De hecho, estos dos organismos, los departamentos de educación tanto de la ciudad de Nueva York como del estado de Nueva York, trabajan conjuntamente en el desarrollo de estrategias y mecanismos eficaces que permitan a los padres de familia abrir el abanico de opciones para hacer realidad la elección de escuela para sus hijos. La interacción de redes administrativas y gubernamentales para el mejoramiento de la educación y para la prestación del servicio educativo, es una realidad en la Ciudad de Nueva York.

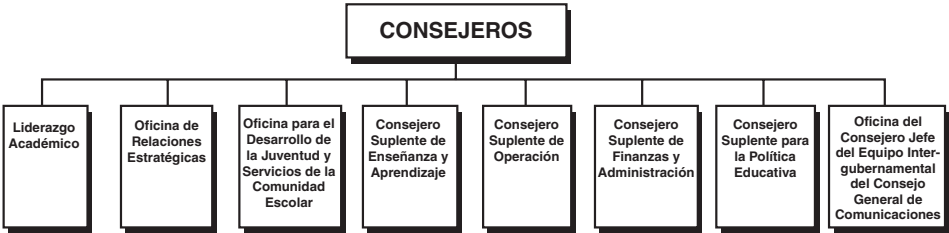
La estructura orgánica

El Departamento de Educación de la Ciudad de Nueva York depende administrativamente del gobierno de esta ciudad. Este Departamento es el responsable de prácticamente la totalidad de las escuelas públicas de la ciudad y, por lo tanto, del distrito escolar. El titular del organismo es el Consejero Escolar de la Ciudad de Nueva York, que en la actualidad es Joel I. Klein.

El Departamento cubre los cinco barrios de la ciudad y constituye el mayor distrito escolar de Estados Unidos, con más de un millón de estudiantes distribuidos en 1,200 planteles. Cada casa o área residencial en la

ciudad está referida a una escuela primaria y secundaria. Por sus dimensiones, este sistema escolar es el más influyente en los Estados Unidos. La experimentación educativa, la revisión de textos y nuevos métodos de enseñanza son aplicados en Nueva York para reconocer su viabilidad en el resto del país.

Departamento de Educación de la Ciudad de Nueva York

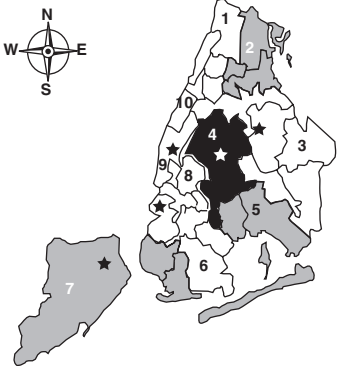


Fuente: Elaboración propia.

Esta es la importancia del sistema educativo de nivel básico de la Ciudad de Nueva York; una suerte de laboratorio pero, principalmente, un sistema que ha sido innovador y dinámico como la propia comunidad en la que está inmerso. En innovación educativa Nueva York tiene el primer lugar en la nación, así como en la modernización o implementación de reformas de carácter administrativo.

Como parte de las reformas de *Children First*, el sistema escolar se reorganizó en 10 regiones; cada una de ellas incluye de dos a cuatro distritos escolares comunitarios, además, de las escuelas de enseñanza media superior localizadas en esas zonas. El objetivo de esta reordenación es canalizar millones de dólares de las extintas oficinas de distrito para apoyar la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas.

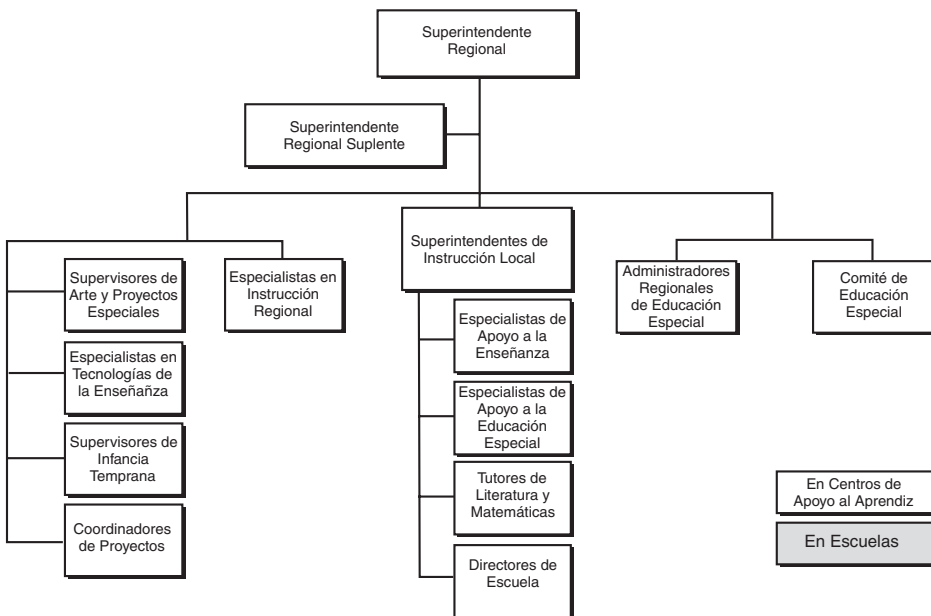
- Región 1 1-LSC, Bronx (Distritos 9, 10)
- Región 2 1-LSC, Bronx (Distritos 8, 11, 12)
- Región 3 2-LSC, Queens (Distritos 25, 26, 28, 29)
- Región 4 1-LSC, Queens (Distritos 24, 30, 32)
- Región 5 2-LSC, Brooklyn (Distritos 19, 23, 27)
- Región 6 1-LSC, Brooklyn (Distritos 17, 18, 22)
- Región 7 2-LSC, Staten Island (Distritos 20, 21, 31)
- Región 8 1-LSC, Brooklyn (Distritos 13, 14, 15, 16)
- Región 9 1-LSC, Manhattan (Distritos 1, 2, 4, 7)
- Región 10 1-LSC, Manhattan (Distritos 3, 5, 6)



Fuente: Elaboración propia.

Cada una de las 10 regiones está dirigida por un Superintendente Regional quien, junto con los equipos de administración de la enseñanza, reportan al Consejero suplente de enseñanza y aprendizaje.

**Estructura Regional para la Enseñanza y el aprendizaje
(Ubicados en los Centros de Apoyo al Aprendizaje)**



Fuente: Elaboración propia.

Los superintendentes regionales supervisan al Superintendente de Instrucción Local (LIS's).²²⁴ Cada uno de ellos es responsable de un pequeño grupo de escuelas, entre 10 y 12 planteles, lo que permite una mejor y más adecuada supervisión a las escuelas al diagnosticar problemas y encontrar soluciones de manera oportuna y eficaz. En la actualidad existen 32 Superintendentes de Instrucción Local asignados a los distritos escolares comunitarios para vincular la nueva estructura organizacional con el Consejo Escolar Comunitario y con los padres de familia.

En cada una de las 10 regiones existe un Centro de Apoyo a la Enseñanza (LSC),²²⁵ aunque tres de estas regiones cuentan con un Centro Adicional, dadas sus dimensiones físicas. Las familias pueden asistir a

²²⁴ Local Instructional Superintendent, por sus siglas en inglés.

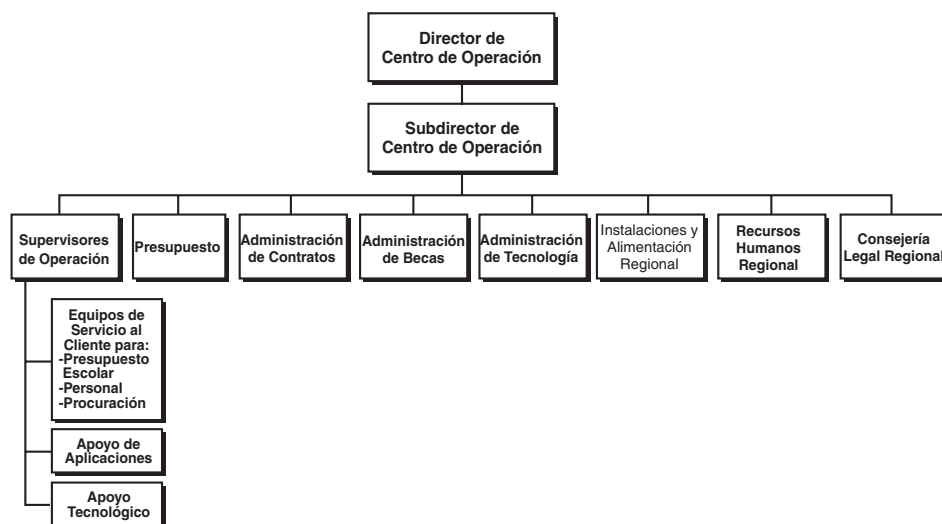
²²⁵ Learning Support Center, por sus siglas en inglés.

la Oficina de Apoyo a Padres, ubicadas en cualesquiera de los LSC, para buscar ayuda o información sobre asuntos generales o particulares. Éstas son pequeñas oficinas pero cercanas a las familias y a la comunidad escolar. El interés del actual Comisionado en Educación para acercar la estructura gubernamental a la comunidad es tal que los LSC y las correspondientes oficinas de apoyo a padres tienen horarios nocturnos y trabajan los fines de semana.

Seis de los LSC también hospedan Centros de Operación Regional cuya función es apoyar la operación de las escuelas y darles los servicios que requieran. A través de la consolidación de la operación en estos centros, dice Joel I. Klein,²²⁶ el Departamento de Educación actúa con mayor eficiencia y eficacia en la detección de necesidades de las escuelas.

Cada distrito escolar comunitario también cuenta con una pequeña oficina de distrito, un equipo para apoyo a padres de familia y hasta asistencia personal. Estas oficinas dan alguna información y orientación a los padres, pero los servicios de orientación e información están disponibles en la Oficina de Apoyo a Padres en los LSC.

Centros de Operación Regional (Ubicados en seis Centros de Apoyo al Aprendizaje)



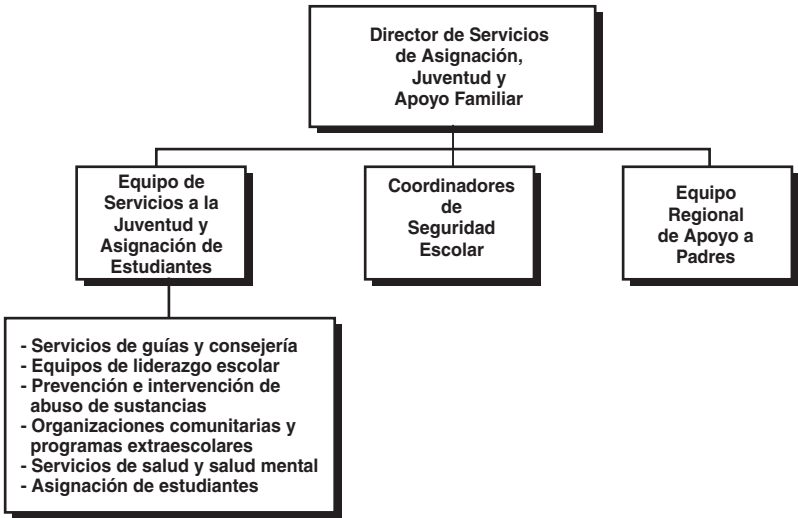
Fuente: Elaboración propia.

²²⁶ Klein, Joel I. Putting Children First. U.S. New York Department of Education. Documento Interno, 2003-2004, pp. 1-8.

Además, el Comisionado Klein planteó como base de la reforma de Children First, la interacción dinámica y constante entre las escuelas, las familias y las comunidades para apoyar a los niños en su desarrollo académico y de salud. Para él, el aprovechamiento escolar se logra sólo a través de una buena alimentación y un ambiente sano y seguro tanto dentro como fuera de las escuelas. Por ello, el Departamento de Educación se ha dado a la tarea de construir lazos fuertes con grupos locales de cada comunidad para proveer programas que confluyan y fluyan hacia la calidad.

En el año 2000, el Departamento de Educación define una nueva estructura para buscar una relación más directa con los padres de familia y con las comunidades en las que se ubican cada una de las escuelas, para atender problemáticas específicas de cada área y de cada estudiante y sus familias. La diversidad cultural que prevalece en Nueva York es el detonante principal de esta estrategia, ya que si bien existe un piso mínimo de valores entre la sociedad neoyorquina, no todos los grupos raciales que la integran le dan el mismo peso e importancia a la escuela y a la formación educativa. Ante la diversidad hay que diferenciar para después engarzar y construir la unidad. Por ello se crea una estructura regional para servicios de asignación de alumnos a los planteles, así como de apoyo a las familias y a los adolescentes.

**Estructura Regional para Servicios de Asignación, Juventud y Apoyo Familiar
(Ubicados en los Centros de Apoyo al Aprendizaje)**



La vinculación con los padres y los miembros de la comunidad escolar, incluidos maestros, supervisores, directores y tutores, es una vinculación estratégica para el Comisionado, pues entiende que sólo a través de la construcción de redes entre todos los actores involucrados en el proceso educativo, se logrará incrementar la calidad, la eficiencia terminal y particularmente el reconocimiento de la pluralidad y multiculturalidad. Se trata de crear una nueva estructura de apoyo a las escuelas como órganos administrativos, pero también a los salones de clase como espacios de instrucción, teniendo en cuenta a *los niños primero*.

El objetivo principal es brindar todas las posibilidades y opciones a los niños y niñas para que la escuela sea atractiva y no un centro reproductor de prejuicios y limitaciones. De ahí que el Departamento de Educación en Nueva York, diseñara como parte de la estrategia de reforma, una escuela que refleje los cambios administrativos en su interior, concebida además como espacio de instrucción escolar altamente federalizado, que no descentralizado.

Estas escuelas denominadas *charter* son escuelas públicas, gobernadas por sus propias Juntas Directivas y administradas sin fines de lucro, de acuerdo a los términos de un contrato por cinco años o *charter*, es decir, un lustro. El perfil de estas escuelas busca el mejoramiento de la educación pública al ofrecer a los estudiantes y sus familias la oportunidad de recibir una educación pública de calidad, como una alternativa a las escuelas públicas tradicionales. Es importante señalar que estas escuelas no son privadas ni forman parte del programa federal de *vouchers*, que analizamos anteriormente; son escuelas que pretenden conformarse como células de un organismo, pero que tienen vida autónoma.

Como parte del programa *Children First* se pretende crear en cinco años aproximadamente 50 nuevas escuelas *charter*, con el propósito de apoyar a cada uno de los niños y niñas inscritos en el nivel básico para desarrollar su más alto potencial. Entre las metas de las escuelas *charter* está el proveer una educación de alta calidad en un ambiente seguro que promueva los logros académicos, el respeto a los demás y los valores de la comunidad. Este tipo de escuelas ofrece un marco educacional flexible que combina el acceso a la enseñanza innovadora y los recursos de las organizaciones públicas y privadas para producir resultados educacionales efectivos.

Este tipo de escuelas está libre del control centralizado de los distritos escolares. Los líderes de sus escuelas pueden probar nuevos conceptos de enseñanza que, si demuestran ser efectivos, pueden influir positivamente en el resto del sistema escolar público.

Las metas de las escuelas *charter* son:²²⁷

- Mantener altos estándares académicos.
- Usar la información de las evaluaciones del estudiante para impulsar la instrucción.
- Promover excelencia y liderazgo instructivo.
- Alentar la selección y compromiso de los padres.
- Mejorar la calidad de la educación pública.

En caso de no cumplir con estas metas, el Departamento de Educación les revoca el permiso de escuelas *charter*. La autonomía de estas escuelas se centra en la innovación educativa, así como en los métodos de enseñanza, porque están sujetas a las regulaciones estatales y locales sobre salud, seguridad, derechos humanos y civiles, así como de procesos de evaluación de los estudiantes.

Estas escuelas son creadas por maestros, padres, líderes comunitarios y organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro que comparten una *visión* de lo que desean sea la escuela de sus hijos e hijas, su misión, programa educativo y estándares de desempeño. Con lo cual podría pensarse que se trata de escuelas que están ubicadas en zonas privilegiadas y, por lo tanto, su alumnado estaría en condiciones de ventaja respecto a la media. Sorprendentemente, esto no es necesariamente así; existe un número importante de escuelas de este tipo en áreas donde predominan afro-americanos, latinos y jóvenes que no hablan inglés. De hecho, aproximadamente el 90% de los 8,000 estudiantes inscritos en escuelas *charter* de la ciudad de Nueva York son afro-americanos y latinos. Lo que hace a estas escuelas una opción real para integrar a la población no anglosajona a la sociedad norteamericana, sin perder su identidad ni sus creencias o valores.

²²⁷ Klein, Joel I. Guía para las escuelas “charter” de la ciudad de Nueva York. New York City Center for Charter School Excellence, 2005-2006, p. 3.

Para Klein,²²⁸ los beneficios de una escuela *charter* son:

1. Innovación: introducción de nuevas ideas, métodos y currículos de enseñanza, así como integrar el “talento de emprendedores educativos” al sistema escolar público.
2. Atención personalizada: a través de horarios extendidos, el uso de prácticas educativas variadas e innovadoras, acordes con el perfil de los estudiantes; capacitación de personal, enseñanza en equipo, participación de los padres y una evaluación continua del desempeño de cada estudiante.
3. Matrículas abiertas y gratuitas: no se requieren costos o exámenes de admisión.
4. Mejores recursos: la gran mayoría de las escuelas *charter* se crean bajo el auspicio de universidades locales, museos, organizaciones comunitarias, o fundaciones dispuestas de compartir recursos, programas e instalaciones.
5. Opciones educacionales: se establece un catálogo de la oferta educativa en beneficio de estudiantes con riesgo de fracasar académicamente y sus familiares, de las áreas más pobladas de la ciudad.

Las relaciones intergubernamentales

Es probable que las escuelas *charter* sean la más nítida expresión del binomio autonomía-soberanía llevada hasta sus últimas consecuencias; pues de acuerdo con el diagrama –del inicio de este capítulo– a medida que el eje del binomio unidad-diversidad se desplaza hacia la derecha, la diversidad se atenúa al ser plenamente reconocida. Por otro lado, se acentúa la participación y la interdependencia de los diferentes niveles de gobierno, así como de diferentes actores que desean involucrarse con un proyecto educativo para beneficio de la comunidad –no sólo en el largo plazo sino también en el corto plazo–, ya que se reconoce la pluralidad, la multiculturalidad, la diferencia y la diversidad, y se contribuye a mitigar o eliminar otros problemas sociales.

De acuerdo con los análisis vertidos sobre el desempeño de estas escuelas, con escasos años en funcionamiento, éste ha sobrepasado las expectativas que ellas mismas se habían planteado, sin descuidar las regulaciones estatales y locales. Creadas como consecuencia directa de

²²⁸ *Ídem*, p. 6.

padres preocupados pero activos, se construyen redes de acción para mantener el éxito académico. Aunque todavía se requiere más investigación, análisis e información sobre los resultados de estas escuelas, los índices previos sugieren que se está logrando un progreso importante en los distritos escolares comunitarios donde operan.

Tomando como base los exámenes estandarizados de los grados 3-8 en el ciclo escolar 2003-2004, el 70% de las escuelas *charter* tuvo un porcentaje mayor de estudiantes que cumplieron o excedieron los estándares del estado de Nueva York en inglés y matemáticas, comparativamente con otras del mismo distrito escolar de la comunidad.²²⁹

Sin embargo, existe cierta oposición al proyecto de escuelas *charter* por parte de algunos grupos como *Aesthetic Realism Foundation* (Fundación Realismo Estético), que señala que el estado de Nueva York ha fracasado en proveer una educación pública básica adecuada y en garantizar a cada niño, sin importar su raza o nivel social, el recibirla oportunamente. La Fundación percibe que el planteamiento federal de los *vouchers* y la estrategia local de las escuelas *charter* buscan dismantelar la deteriorada escuela pública y privatizarla. La Fundación propone retomar el método de enseñanza de Eli Siegel, cuya premisa fundamental es integrar el mundo, el arte y el ser humano para explicarse el uno al otro, ya que cada uno es la unidad estética de opuestos.²³⁰ Según el autor, al usar este método, el maestro logra que los alumnos perciban una profunda relación entre las materias escolares y su vida cotidiana.

Ningún proyecto, gubernamental o no, está a salvo de opositores. Pero a pesar de las suspicacias que pudiera levantar un proyecto de la magnitud de las escuelas *charter*, éstas han encontrado más simpatizantes que detractores. Probablemente, la mínima oposición que ha tenido el proyecto se deba fundamentalmente a que está pensado con, para y por los padres de familia y las propias comunidades.

Desde una perspectiva economicista las escuelas *charter* se desarrollan bajo la visión de un gobierno neoliberal, cuyo planteamiento es que sólo aquellas comunidades que tengan los recursos suficientes para atender y consolidar sus centros escolares podrán obtener logros educativos. Pero las comunidades que no cuenten con los recursos, no sólo financieros

²²⁹ *Ídem*, p. 17.

²³⁰ Romeo, Anthony y Van O, Karen, “¿Qué clase de educación merecen nuestros hijos?” en *Manhattan Times*, New York, NY, febrero 1, 2001, p. 85.

sino de cualquier tipo, entonces tenderán a desaparecer o por lo menos, a ahondar la brecha social entre los que reciben un servicio público adecuado y los que no. Pero siguiendo la visión económica, las escuelas sin recursos finalmente tenderán a desaparecer; son las externalidades que pueden ser asumidas por el resto del sistema.

Cabe señalar que las escuelas *charter* también participan en las evaluaciones internacionales y los resultados que obtienen en pruebas como el Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes (PISA) son determinantes para decidir el futuro de las escuelas. Aquéllas con evaluaciones por debajo de la media nacional son cerradas y los alumnos se readscriben a aquéllas cuyos resultados son satisfactorios de acuerdo a los resultados de evaluaciones tanto nacionales como internacionales.

Lo cierto es que es prematuro calificar el éxito o fracaso de estas escuelas, pero la propuesta tiene una estructura innovadora, interesante y peculiar, como la ciudad que la vio nacer; y si triunfa en ella, habrá triunfado en el resto de la unión americana.

España

España es un estado centralizado desde finales del siglo XV, al fusionarse las coronas de Castilla y Aragón. A partir de entonces y hasta el último tercio del siglo XX, con breves periodos descentralizadores durante la primera y segunda república española, la historia del país es, entre otras cosas, la de una progresiva homogeneización política, jurídica, cultural y lingüística del territorio. No debemos olvidar que el Estado español se formó en la época del absolutismo europeo, pero no vivió la transición de otros Estados, que tuvieron una etapa de consolidación de las nacientes ciudades emanadas de las villas feudales, lo cual sirvió de contrapeso a los Estados nacionales del resto del continente. Las ciudades en España nunca se consolidaron, pero no hay que olvidar que el Estado alberga distintas nacionalidades que siempre han conservado, a pesar de su pérdida de independencia y de autonomía política, su espacio territorial y un “reconocimiento” administrativo como regiones.

Reducidos o desaparecidos los espacios político-administrativos regionales, las iniciativas en materia de educación, siempre correspondieron al gobierno nacional, como única instancia efectiva. La escuela desde sus orígenes padece el excesivo centralismo, pero también es el principal motor de éste. Fernández Enguita señala que la escuela además de ins-

tilar, a través de la enseñanza de la historia y la geografía, un sentimiento nacional, convirtió al castellano en lengua común y principal de todo el territorio por medio del aprendizaje de la lectura y la escritura –ignorando o reprimiendo las lenguas maternas–, homogeneizó los sistemas de pesas y medidas –tan importantes para el comercio– con el de las matemáticas y barrió las influencias restantes de otras religiones –islámica y judía– a través del estudio obligatorio de la religión católica.²³¹

La historia de la educación formal en la Europa occidental se remonta a varios siglos atrás. El resurgimiento del profesorado como profesión social específica, coincide con la creación de la educación pública obligatoria en la España del siglo XIX. La educación pública es un elemento importante en la formación de los Estados nacionales europeos desde el siglo XVI y XVIII. En la educación pública obligatoria, el objetivo fue educar al niño para ser un ciudadano y para que tuviera una identidad nacional y moral específica. En una escuela obligatoria para todos, los métodos de enseñanza se hicieron problemáticos.²³²

El sistema educativo español actual es obra de su liberalismo decimonónico, sobre todo de las corrientes moderada y progresista que lo configuró centralizadamente para garantizar un mínimo de desarrollo educativo en el país, a través de la intervención del Estado. Esta configuración permitió que el gobierno nacional fuera el motor de la política educativa, mientras que las otras instancias o niveles de gobierno quedaron subordinadas a las funciones de aplicación y ejecución de las decisiones centrales.

España surgió como un Estado nacional fuerte que subordinó a las unidades territoriales que se integraron a la nación española siguiendo su sólida herencia y tradición absolutista, la cual se reforzó en el período de la dictadura. No se debe olvidar que una organización altamente centralizada, cerrada a iniciativas que no provengan de la cúspide, como la organización de la iglesia católica, ha estado presente en la vida nacional y particularmente en la educación ibérica, incluso llegando a confundir o extraviar los límites entre la iglesia católica y el Estado español. La reforma protestante no penetró en el país y la libertad de cultos nunca

²³¹ Fernández Enguita, M. “Participación y elección en España y en los Estados Unidos: dos sistemas escolares comparados” escrito en colaboración con Anorve, Robert F. *Compilación del Sistema Educativo Español*. España, Universidad Complutense, 1994, pp.109.

²³² Lundgren, U.P. “New challenges for teachers and their education: national reports on teacher education”. Estrasburgo, Consejo de Europa, en *Revista de Educación*, No. 285, 1988, p. 22.

fue prioridad del Estado; las minorías religiosas, la musulmana y la judía, fueron expulsadas en su totalidad. La relación entre Estado e iglesia católica siempre ha sido sólida, aun en materia educativa, al grado de que todavía recientemente se incluía la enseñanza del catolicismo en todos los centros escolares.

La estructura del sistema educativo español, vigente hasta hace algo más de tres décadas arranca de la Ley Moyano de 1857, que estableció la división básica entre enseñanza primaria, secundaria y superior y prescribió que se crearan escuelas primarias en todos los municipios e institutos de enseñanza secundaria en cada una de las capitales de provincia. La escolarización primaria generalizada, sin embargo, tardaría más de un siglo en alcanzarse por completo, pues buena parte de los municipios no contaban con recursos suficientes para lograrla. A principios de siglo, un conjunto de normas que centralizaron la administración educativa y restringieron el trabajo infantil dieron un considerable impulso a la escolarización, y la II República, conocida como la “república pedagógica”, daría un nuevo empujón al aumentar enormemente los presupuestos escolares (210 millones de pesetas en 1931 y 496 en 1937), lo que permitió crear numerosos centros donde no existían, acelerar la formación de maestros y aumentar sensiblemente sus salarios.²³³

El socialismo y el anarquismo surgidos durante el primer tercio del siglo XX son factores importantes para el desarrollo del sistema educativo español, por la importancia dada a su acción en este campo.

La guerra civil interrumpió este proceso en ambos bandos, al tener que destinarse a ella la inmensa mayoría de los recursos disponibles. El régimen al que dio origen procedió a una amplia purga del profesorado, ya diezmado por la guerra y diáspora del exilio, y puso en manos de la Iglesia los centros educativos privados y bajo el control del partido único los centros públicos. El presupuesto dedicado a educación se vio drásticamente reducido y no volvió a alcanzar cifras similares a las de la República, en pesetas corrientes, hasta 1943.²³⁴

En la posguerra, la organización del sistema educativo español fue la de una pirámide semitruncada. Todos los alumnos debían cursar cuatro años

²³³ Fernández Enguita, M. El sistema educativo. Departamento de Sociología III, Universidad Complutense, 1991, pp. 1-2.

²³⁴ *Ídem*, pp. 2-3.

comunes de primaria, pero después se dividían en una minoría que accedía al bachillerato elemental (enseñanza secundaria de primer grado, de cuatro años) y una mayoría que se mantenía en la llamada *prolongación de la primaria*. Para lograr lo primero era necesario superar un examen de ingreso, cosa que apenas intentaba y lograba una cuarta parte del alumnado. Entre un quinto y un cuarto de los que alcanzaban el bachillerato elemental se incorporaría después al bachillerato superior (segundo grado, de dos años, más, en su caso, un curso preuniversitario), dividido desde 1926 en las ramas de ciencias y letras, y una pequeña parte de los que se mantenían en la primaria podría ingresar a algún tipo de formación profesional.

Esto refleja las deficiencias del sistema escolar aunado a la escasez de recursos destinados a la educación. Mientras el resto de los países occidentales avanzados le asignaban ya entre un veinte y un veinticinco por ciento del presupuesto estatal, España sólo dedicaba a educación menos del cinco por ciento. Estos dos factores junto con la migración masiva a la periferia de las ciudades, contribuyeron a que existiera un déficit permanente de puestos escolares.

El centralismo educativo

La centralización tuvo su cúspide durante el período franquista. La Ley General de Educación de 1970 refrendó el esquema centralista bajo el cual había nacido el sistema educativo español y algunos autores como Beas, Monés, Monreal y Viñó,²³⁵ coinciden en que el ordenamiento jurídico no consolidó el sistema centralizado pero sí representó un avance, aunque limitado de racionalidad administrativa. Fernández Enguita²³⁶ reconoce que aunque la ley, impulsada por el sector del *Opus Dei* y modernizante del franquismo, no transformó radicalmente el *statu quo* de la estructura político-administrativa que organizaba la educación en la península, fue el único atisbo de modernidad, apertura y democracia de la dictadura.

²³⁵ Véase los trabajos de Beas, Miguel, “La creación de las delegaciones provisionales de educación. Un ejemplo de la falsa desconcentración administrativa” en Revista de las Ciencias de la Educación, 1995, No. 163, pp. 379-392; Monés, Jordi. “La Ley general de educación de 1970. Administración educativa” en Revista de Educación, Número Extraordinario: “Ley General de Educación veinte años después”, pp. 131-192 y Monreal José y Viñao, Antonio. Modelos de administración educativa descentralizada, Murcia, Universidad de Murcia, 1982.

²³⁶ Fernández Enguita, M. “Participación y elección... Op. cit., pp. 107-137.

La ley derivó de un estudio publicado en 1969 denominado *La educación en España. Bases para una política educativa*. En él se sintetizaba el estado educativo español y el avance de las líneas generales de la política educativa que el gobierno se proponía seguir. El documento también contemplaba los resultados de una consulta a la sociedad española, que respondió con una comprensión y amplitud sin precedentes, aportando críticas y sugerencias que se tomaron en cuenta para la elaboración de la ley.

De acuerdo con nuestras categorías de análisis, las relaciones gubernamentales existentes hasta entonces en España obedecen a una relación jerárquica centralista, con distribución de algunas funciones, pero de ninguna manera de responsabilidades. Las agendas y los roles locales están supeditados a las determinaciones del gobierno nacional, como una entidad supralocal que ahoga en cualquier forma la innovación y el desarrollo desde la base.

Fernández Enguita confirma que el sistema educativo español se caracteriza, como otros sistemas europeos mediterráneos, por un fuerte grado de centralización. Hasta la Constitución de 1978, prácticamente la totalidad de las competencias en materia escolar eran exclusivas del Ministerio de Educación, sin ningún espacio autónomo para los gobiernos regionales, las instituciones locales o los centros mismos. La Constitución abrió el paso a la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, que tuvo lugar casi veinte años después de promulgada la Constitución y se realizó primero a favor de las llamadas comunidades históricas o nacionalistas (Cataluña, País Vasco y Galicia, ésta con un notable retraso respecto de las otras). Después se incorporó Andalucía, acogida también a la vía rápida del artículo 151 del texto constitucional, que inicialmente había sido prevista sólo para las anteriores. Después lo harían otras por la vía lenta del artículo 143, entre ellas Canarias, la Comunidad Valenciana y Navarra. Las restantes forman de momento el llamado territorio MEC (siglas del Ministerio de Educación y Cultura), es decir, la parte del Estado español en que todavía no existen competencias autonómicas en educación.²³⁷

El proceso de transferencia no había concluido cuando nuevas comunidades autónomas asumieron lo que se denominó *plenas competencias*, al margen de las cuales el Estado sigue reservándose algunas competen-

²³⁷ Fernández Enguita, Mariano. *El Sistema Educativo*. Op. cit., 1991, pp. 26-27.

cias básicas como la ordenación general del sistema educativo, el reconocimiento de los títulos con validez en todo el territorio nacional y la alta inspección. Analizaremos el proceso a detalle más adelante como parte de la construcción de lo que denominamos como federalismo dual.

Las autoridades municipales, por su parte, se vieron excluidas de cualquier competencia en materia de ordenación educativa. Su papel se limitó a algunos aspectos de la conservación de los edificios y a colaborar en la organización de las actividades extraescolares y de los servicios complementarios.

Con la aprobación de la Constitución de 1978 y el establecimiento de un régimen democrático, se da paso a un proceso de descentralización en todos los ámbitos de la vida nacional. A través de dicho proceso, se ha pasado de un modelo absolutamente centralizado a otro que supone una casi total descentralización administrativa y una gran descentralización política.²³⁸

Como parte del rechazo absoluto a la centralización, identificada en su carácter más personalista con la dictadura, España vive una etapa descentralizadora sin precedentes, fundamentada en los movimientos nacionalistas históricos, reprimidos brutalmente en el periodo franquista, con los que se construye un nuevo Estado nacional: el Estado de las autonomías. De esta manera, se pretende establecer, no relaciones intergubernamentales duales de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, sino relaciones *etnocentristas*; es decir, se da paso a un Estado policentrista como transición a un Estado federal descentralizado. Un estado policentrista supone la existencia de órganos rectores de cada comunidad autónoma convertidos en centro de poder que tienden, por una parte, a exigir el mayor nivel de descentralización al Estado y, en consecuencia, la asignación del mayor número de competencias; y, por otra, a reservarse toda la capacidad de ordenamiento y de decisión frente a instancias inferiores, que son reducidas a funciones meramente ejecutoras de sus decisiones.²³⁹

El artículo 27 de la Constitución Española está dedicado íntegramente a la educación. Este artículo, llamado “el pacto escolar”, constituye un buen

²³⁸ Puellas, Manuel de, “Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental” en Revista de Educación, No. 299, 1992, p. 364.

²³⁹ Sevilla Merino, Diego. “Distrito educativo, descentralización y participación en la formación de la política educativa” en Pereyra, García, Gómez y Beas (eds.). Globalización y descentralización de los sistemas educativos... Op. cit., p. 341.

ejemplo del pacto constitucional. Casi todos los puntos de este artículo constituyeron un pacto entre la izquierda y la derecha que se reflejaron en una nueva estructura para sentar las bases del sistema educativo español. La transición política dice Fernández Mellizo-Soto fue definitiva desde un punto de vista político y de la democracia española, pero no desde el punto de vista de la educación (exceptuando el hecho de que quedó establecido el marco constitucional que conformaría los límites de la futura política educativa). Durante esta época y hasta principios de la década de 1980, la educación no fue una prioridad nacional.²⁴⁰

En 1980 se dicta la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares (LOECE). El ordenamiento constituye la primera ley general sobre la educación en el período democrático y en ella se reconoce que los derechos de profesores, padres y alumnos quedan supeditados a las prerrogativas de la administración y a las competencias del director en los centros públicos. La LOECE reforzaba principios constitucionales defendidos por la derecha: la libertad de enseñanza, referida a la posibilidad de crear y operar escuelas privadas, y de ofrecer y recibir educación religiosa; al derecho de las escuelas privadas a tener un “ideario” propio pero manteniendo el subsidio o subvención del gobierno, casi sin ningún tipo de requisitos por parte de los poderes públicos para su concesión.

Las tasas de escolaridad y el gasto público en educación, reflejan para Fernández Mellizo-Soto esta situación. En 1980 el 85% de los españoles de 14 años estaba escolarizado y el 53.4% de los de 16 años. Las tasas de escolarización permanecieron todavía bajas en ese período según las cifras del Instituto Nacional de Estadística de España al igual que el gasto público en educación que aunque fue ligeramente superior al de años anteriores, en 1981 alcanzó el 2.5% del PIB,²⁴¹ la cifra estaba muy por debajo de la media de los países europeos. Es decir, seguía siendo insuficiente. La escuela privada mantenía su importancia y existían grandes diferencias entre las escuelas públicas y las escuelas privadas.

Cinco años más tarde fue promulgada la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE) que reconoce y otorga competencias, mucho más amplias que cualquier otra, al consejo escolar y reconoce la autonomía

²⁴⁰ Fernández Mellizo-Soto. Igualdad de oportunidades educativas. La experiencia socialdemócrata española y francesa. Barcelona-México, Pomares, 2003, p. 79.

²⁴¹ Ministerio de Educación y Cultura (MEC). *“El gasto público y privado de la educación en España 1975-1993”*. Madrid, MEC, Manuscrito, 1993, pp. 18.

de los centros escolares, sobre todo para elegir directores, fortaleciendo a los centros públicos ante la presencia de un fuerte sector privado de educación. Se trató de cimentar las bases para una política educativa que enfatizara la igualdad de oportunidades en el acceso a la enseñanza. De ahí el nombre de la ley. Para ello se inició la reestructuración de los centros y también un proceso de descentralización educativa que conllevara el reconocimiento de las capacidades de los niveles locales en la toma de decisiones de lo educativo.

La creación de los consejos escolares permitió la participación de profesores, padres de alumnos y alumnos, con una leve mayoría absoluta de los primeros, y se les atribuyó a estos órganos una serie de competencias relativas a la elección de cargos directivos, admisión de alumnos, programación general, actividades extraescolares y servicios complementarios. Los consejos vinieron a consolidar sobre todo el poder de los profesores, al asegurarles la mayoría en unos centros con más autonomía, reservando un papel relevante, pero más bien testimonial, a padres y alumnos, pues por un lado se refuerza y se reconoce su capacidad de control incorporándolos a órganos decisorios, pero por otro lado no se les da el peso suficiente en la aprobación de las decisiones, y, eso sí, limitando seriamente las prerrogativas de los propietarios de los centros privados sostenidos con fondos públicos, que hasta entonces era la inmensa mayoría.²⁴²

La ley de 1990, aunque no modifica los órganos de gobierno de los centros, atribuye a éstos una mayor autonomía en la formulación de sus programas, la determinación de los métodos de enseñanza y la utilización de criterios de evaluación. Según este ordenamiento jurídico, todo centro debería tener su propio proyecto o plan, elaborado por los profesores del mismo siguiendo las directrices generales establecidas por la administración del centro y aprobado por su consejo escolar.

De acuerdo con la evolución de la legislación española, la tendencia es hacia mayor autonomía de los centros y mayor participación de los padres, sobre todo con el intento para establecer el cheque escolar (equivalente a los *vouchers* estadounidenses).

Desde una vista panorámica, dice Enguita, la evolución de la participación en los centros docentes puede contemplarse como una progresión

²⁴² Fernández Enguita, Mariano. *Op. cit.*, pp. 26-28.

gradual en la que se sustituyen paulatinamente cuatro fuentes de poder: la burocracia estatal, la propiedad privada, el grupo profesional y la comunidad. Bajo la dictadura, y en particular bajo la Ley de 1970, la burocracia del Estado tenía un dominio pleno pero se reconocían sustantivamente los derechos de la propiedad. Ya en la democracia, la Ley conservadora de 1980 puso en primer lugar a éstos (incluidos los del Estado sobre los centros públicos, como propietario de los mismos) pero reconoció sustancialmente los derechos del grupo profesional, en particular en los centros públicos. La Ley socialista de 1985, aunque en su discurso pone el acento en la comunidad escolar, de hecho refuerza por doquier el poder del grupo profesional y sólo subsidiariamente el de aquélla. Cada nueva forma, por supuesto, conserva en su seno el poder predominante anterior, pero quiebra su predominio en beneficio del nuevo. Sólo el poder del público (padres y alumnos, en especial éstos) pugna todavía por ser adecuadamente reconocido, y no podrá considerarse que lo ha sido en tanto que los otros agentes puedan imponer sus decisiones sin necesidad de consenso con él.²⁴³

El pleno del Congreso de los Diputados aprobó la Ley Orgánica de Calidad en Educación (LOCE) en diciembre de 2002, después de más de nueve meses de debate y con los votos favorables del Partido Popular y de Coalición Canaria.

Los diferentes análisis del sistema educativo llevados a cabo en los últimos años, la experiencia de los profesionales de la educación y múltiples evidencias empíricas, han venido a coincidir en la necesidad de acometer una reforma educativa que permita subsanar los fallos y deficiencias del actual modelo, mejorar la calidad del sistema educativo, reducir y prevenir el índice de fracaso escolar, fomentar la cultura del esfuerzo y de la evaluación, y mejorar las condiciones para el desarrollo de la función docente.

Durante todo el año 2002, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) ha llevado a cabo un proceso de debate con toda la comunidad educativa para conocer sus propuestas de cara a la elaboración de la presente Ley, que ha obtenido el informe favorable del Consejo Escolar

²⁴³ Fernández Enguita, Mariano. *Reforma educativa, desigualdad social e inercia institucional*. Laia, Barcelona, 1991, p. 183.

del Estado y del Consejo de Estado, contando con el respaldo de más de 40 organizaciones de toda España (sindicatos docentes, asociaciones de padres, alumnos y profesores, entidades de gestión y organismos profesionales).

Las principales novedades de la Ley son la gratuidad de la educación infantil; la supresión de la promoción automática; la implantación de itinerarios para satisfacer las necesidades y expectativas de los alumnos; el establecimiento de una prueba general de bachillerato, como la existente en la mayoría de los países de la Unión Europea, para homologar los conocimientos de los alumnos; la creación de programas de iniciación profesional; el establecimiento de una verdadera carrera docente con mayores posibilidades de promoción, dando más importancia a su formación, tanto inicial como permanente, y con medidas de apoyo; el refuerzo de las competencias de los directores y de la autonomía de los centros; la adopción de medidas para mantener la convivencia en las aulas; y el refuerzo de la lectura y de las materias instrumentales en todos los niveles educativos.

La LOCE dio paso a una nueva configuración del sistema educativo con el objetivo de elevar la calidad en las aulas y de incrementar la participación de otros niveles de gobierno. De acuerdo con esta estructura, el nuevo sistema educativo tiene la siguiente configuración:

1. Educación preescolar (hasta 3 años).
 2. Es de carácter voluntario para las familias, y tiene como finalidad la atención educativo-asistencial a la primera infancia.
 3. Las Comunidades Autónomas (CC.AA.) serán las encargadas de supervisar y controlar las condiciones de los centros, además de coordinar la oferta de plazas.
 4. Estas enseñanzas serán impartidas por profesionales con la debida cualificación.
- Educación infantil (3-6 años).

La educación infantil, de carácter voluntario para las familias, será gratuita para atender la demanda que existe actualmente. De esta forma, todos los padres que deseen escolarizar a sus hijos en esta etapa dispondrán de una plaza gratuita. En esta etapa, los niños se introducirán en el apren-

dizaje de lectura, escritura y habilidades numéricas; y además, iniciarán el estudio de una lengua extranjera y de las nuevas tecnologías.

- Educación primaria (6-12 años)

Se potenciará la formación en habilidades de lectura, escritura y cálculo, ya que el objetivo es que todos los alumnos finalicen esta etapa con sólidos conocimientos en estos tres ámbitos. Por todo ello, se actualizarán los currículos de las enseñanzas mínimas de este nivel, a fin de consolidar las áreas instrumentales (lengua y matemáticas) y las lenguas extranjeras (se adelanta el aprendizaje de una lengua extranjera al primer curso de primaria, que anteriormente comenzaban en tercero).

En todas las áreas se incluirán actividades que fomenten la lectura. La evaluación de los alumnos será continua, es decir, un alumno pasará de ciclo si ha alcanzado los objetivos establecidos en el currículum. Cuando no ocurra así, podrá permanecer un curso más en el mismo ciclo una sola vez a lo largo de la educación primaria. Los alumnos que accedan al ciclo siguiente con evaluación negativa en alguna de las áreas, recibirán los apoyos necesarios para su recuperación.

- Educación secundaria obligatoria (ESO) (12-16 años)

En 1º y 2º se establecerán medidas de refuerzo educativo que permita una enseñanza más personalizada y acorde con las necesidades específicas de cada alumno. Al finalizar el 2º curso de la secundaria obligatoria, con el fin de orientar a las familias y a los alumnos en la elección de los itinerarios posteriores, el equipo de evaluación y el equipo de orientación emitirán un informe de orientación escolar para cada alumno.

En 3º y 4º de la ESO las enseñanzas se organizarán en asignaturas comunes y en asignaturas específicas. En 3º de secundaria los alumnos podrán elegir libremente entre dos itinerarios: itinerario tecnológico e itinerario científico-humanístico. En 4º de secundaria podrán elegir libremente entre tres itinerarios: itinerario tecnológico, itinerario científico e itinerario humanístico.

Los alumnos serán quienes, junto con sus familias y con la orientación de los profesores, elegirán libremente el itinerario más adecuado para 3º y 4º. Se prevé la movilidad entre itinerarios. Es decir, si un alumno elige un itinerario en 3º podrá cambiar de itinerario en 4º si así lo desea. La decisión para los alumnos, por tanto, es reversible.

Todos los alumnos, independientemente del itinerario que elijan, obtendrán el mismo título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, que les permitirá acceder al bachillerato y a la formación profesional de grado medio.

La LOCE impulsa una reforma al sistema educativo no universitario español, orientada principalmente a la transformación de la ESO, y busca colocar a la política educativa en una prioridad nacional y gubernamental. A decir de Pilar del Castillo, Ministra de Educación, Cultura y Deportes, en la administración de Aznar, la ley representa una reforma compleja puesto que implica la afectación de intereses e ideologías que se polarizan; esto en respuesta a las innumerables críticas de otros sectores que manifiestan la imposición de la autoridad educativa y la falta de diálogo. Sin embargo, la Ministra Castillo insiste en que el Documento de Bases de la ley ha sido consensado con los profesores, directores de los centros, con padres y gestores. Para ella, la ley parte en buena medida de las experiencias de los profesores, quienes están en el lugar en que se desarrolla la educación. Ellos son los primeros conocedores de lo que ocurre y coinciden sustantivamente con el contenido de la ley, por encima de las preferencias ideológicas o políticas de cada uno.²⁴⁴

Los detractores de la LOCE la consideran una ley segregadora puesto que elimina la promoción automática, la evaluación por asignaturas –que permitía al profesor evaluar individualmente, saber el grado de conocimientos adquirido por el alumno y expresarlo de manera individualizada–, así como la especialización de centros escolares. Desde esta perspectiva la ley ha roto con el modelo de comprensividad establecido en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), el cual posibilitaba la elección de horarios y de centros y la flexibilidad en las evaluaciones. Pero para el gobierno de Aznar la prioridad se centra en incrementar la calidad y equilibrarla con la equidad promovida por los anteriores ordenamientos jurídicos. Para el gobierno la ley se emite una vez atravesada la fase de la escolarización plena y se orienta a construir un sistema de más oportunidades y más flexible, en el que los alumnos, según su motivación y sus intereses, encuentren una posibilidad para continuar y no desertar. Se trata de conseguir los objetivos básicos de la ESO bajo criterios de calidad.

²⁴⁴ Entrevista con Pilar del Castillo por Aurora Campuzano. *“Las reformas hay que hacerlas sin esperar el sí de todos”*. CDL, Revista Especializada, septiembre 2002, pp. 3-7.

La ley prevé una revisión de los objetivos y contenidos generales de la enseñanza infantil y primaria, aunque especialistas y políticos estimaron que esto no se concretaría puesto que la LOCE está estigmatizada e identificada con la derecha.²⁴⁵ Lo cierto es que la política educativa en cualquier país no puede ni debe estar sometida a vaivenes políticos, ya que se trata de una política pública de largo plazo para alcanzar sus objetivos, aunque en la operación de estrategias y diseños técnico-pedagógicos es una política de corto y mediano plazo.

El papel de las CC.AA. en la aplicación de la ley es fundamental ya que para la Ministra del Castillo deben existir relaciones normales de cooperación y lealtad entre la Administración del Estado y las autonómicas, de lo contrario ésta y cualquier otra ley sucumbiría.²⁴⁶ Lo que nos remite a la inexistencia de las interacciones y vasos comunicantes que hemos establecido entre nuestras categorías analíticas, la construcción de gobiernos multinivel que coincidan y consensen los contenidos y objetivos de cualquier política educativa. Al no existir estas interacciones suaves, lo que se produce son enfrentamientos y confrontaciones entre niveles de gobierno, pero más preocupante aún, inacción e ineficiencia en lo educativo. Entonces, ¿se trata de una prioridad nacional o solamente de un juego político?

La Ley Orgánica de Educación (LOE) emitida ya bajo el signo del Partido Socialista también encuentra resistencias sustanciales entre especialistas y la sociedad en general, ya que se considera que esta ley, al igual que su antecesora la LOCE, atenta contra la libertad de decisión y promueve la discriminación. En noviembre del 2005 se llevó a cabo una multitudinaria marcha contra la reforma educativa del gobierno socialista, encabezado por José Luis Rodríguez Zapatero; marcha promovida y apoyada por el Partido Popular y la Conferencia Episcopal, así como por distintas asociaciones de padres de alumnos como la CONCAPA y COFAPA, la Asociación Nacional de Centros de Educación Especial, la Coalición Democrática de Estudiantes y el Foro Español de la Familia.

La marcha tuvo como objetivo dar a conocer un manifiesto contra la LOE argumentando principalmente, al igual que en el caso de la LOCE, la falta de participación y acuerdo de toda la comunidad educativa para elaborar

²⁴⁵ *Ídem*, p. 7.

²⁴⁶ Entrevista con Pilar del Castillo. *Op. cit.*, p. 6

la reforma. Además, para los convocantes la ley no garantiza la calidad en la educación y desconoce los derechos y libertades de los padres a decidir sobre el tipo de educación que quieren para sus hijos; el derecho a la gratuidad en los niveles básicos y obligatorios; el derecho de los centros privados a recibir fondos públicos y la posibilidad de que tengan idearios propios. Según los manifestantes la ley marginará la enseñanza de la religión y empeorará, en general y en particular, la situación laboral de los profesores que imparten esta asignatura.²⁴⁷

Pero el gobierno de Zapatero insiste en que la reforma educativa tiene como principal propósito incrementar la calidad, promover la libertad y la equidad en todos los niveles particularmente en los que a educación infantil y básica se refiere. La LOE trae aparejada una buena cantidad de recursos para concretar sus objetivos, ya que se asignarán más de 6 mil millones de euros en un periodo de cinco años, de los cuales el Ejecutivo aportará el 55%. El resto de los recursos provendrá de diversas fuentes, entre las que destacan las aportaciones de las CC.AA.

La LOE representa la sexta reforma educativa en los 27 años de democracia en España y entre sus principales puntos encontramos los siguientes:

La asignatura de religión no será computable en los cursos de enseñanza media-superior; en el proyecto se expresa claramente el trato igualitario que la Administración Educativa otorgará a todas las confesiones religiosas.

En cuanto a las repeticiones y las promociones de curso en la ESO se modifican las reglas para impulsar la eficiencia terminal, pero también se da la posibilidad a los alumnos de repetir dos veces el 4º año de ESO y presentar pruebas extraordinarias. Se incluyen pruebas de diagnóstico al término del 4º de primaria, es decir a los nueve años, y al concluir 2º de ESO, a los 13 años. Estas pruebas tienen como propósito establecer el estado de salud del “enfermo” y aplicar las “medicinas” adecuadas para mejorarlo. Esto en conjunción con los *planes de apoyo* para alumnos con bajo desempeño escolar, quienes tendrán clases más reducidas e individualizadas en las materias en las que tienen problemas.

²⁴⁷ Diario El Mundo de Madrid. “Masiva marcha contra la Ley Orgánica de Educación”. Noviembre 13, 2005, p. 18.

En educación infantil se da un viraje importante puesto que se considera a la etapa con carácter preventivo y compensador de las desigualdades; se garantiza la gratuidad en el segundo ciclo de esta etapa –algo que ya sucede en muchas CC.AA.– y la oferta suficiente de plazas para todos los alumnos. Se exigirá un perfil de especialista en educación infantil al profesorado, a quien se les asignará apoyo de otros especialistas en el primer ciclo de educación infantil, 0 a 3 años.

La LOE recoge el “deber de estudiar” como el primero de los cometidos del alumnado a petición del Consejo de Estado, ya que no aparecía así citado en la LOCE.

Zapatero retoma dos ingredientes fundamentales para la reforma educativa: la calidad y la cobertura, sin olvidar la libertad y la equidad. Pero sus detractores están más atentos a las consecuencias que traerá la aplicación de la ley en términos de que la religión, y en particular la católica, represente una religión más y no “la” religión preponderante y única. Probablemente el gran acierto de la LOE sea el estimular las condiciones para crear un sistema educativo en el que impere la tolerancia, en un país que cada día resulta menos homogéneo y más abierto a la comunidad internacional. De ahí que la LOE también supone retomar las categorías de unidad-diversidad y de autonomía-soberanía; ésta en el sentido de que la LOE se inspira en prácticas realizadas con anterioridad por las CC.AA. en el mejoramiento de sus sistemas educativos. Es el reconocimiento de que las mejoras pueden venir desde lo local a lo nacional y no necesaria e indefectiblemente al revés. Es el reconocimiento a la autonomía-soberanía de las partes y del todo para beneficio de la sociedad más próxima.

Una vez más la LOE evidencia que la educación en España tiene un peso político específico y que reacciona más rápidamente ante ideologías y partidos que ante las expectativas y necesidades reales de la comunidad educativa. ¿Es posible eliminar esas cargas ideológicas en una política pública? En España resulta interesante el análisis ya que existen dos polos aparentemente opuestos, enfrentados, materializados en grupos de partidos que representan a la “derecha” y a la “izquierda”. En Estados Unidos, los partidos aunque con diferencias importantes e insalvables, en materia educativa coinciden en lo general y la ideología educativa tiene que ver más con una filosofía educativa –el pragmatismo anglosajón–. A la pregunta planteada sobre si en una política pública, como la política educativa, debe estar presente la ideología, la respuesta se orienta a

que, si bien es cierto que todo acto de gobierno es un acto que refleja la ideología de ese gobierno y, por lo tanto, el diseño de sus políticas públicas tienen un sesgo determinado; también es cierto que las políticas públicas en sus diferentes etapas –diseño, implementación y evaluación– participan diferentes grupos o redes de actores que imprimen una parte de su ideología a la política en cuestión. De manera que la respuesta al cuestionamiento es afirmativa, sí hay un sesgo ideológico que se matiza al mezclarse con las ideologías entre las redes de actores que participan en cualquier etapa de las políticas públicas.²⁴⁸

La estructura orgánica y las relaciones multinivel

En lo referente a la estructura en que se sustenta la administración de lo educativo, esta tendencia hacia la descentralización y la participación no ha sido tan explícita. Los objetivos de los gobiernos socialistas en este sentido consisten en hacer del sistema educativo un instrumento de integración social, corrector de desigualdades injustas, transmisor de valores democráticos, modernizador del país.²⁴⁹

Estos propósitos serían cumplidos bajo la visión socialista, con instancias que mantuvieran una fuerte autoridad central (Ministerio y Consejerías), por un lado y, por otro, centros escolares con un alto grado de elección y participación para sus comunidades. Pero esta estructura dio lugar a una dicotomía entre la autoridad educativa central y los centros escolares. Para muchos, la intervención de un nivel en el medio de la estructura ha venido faltando. Entre ellos, Diego Sevilla, que señala que habría que explorar las virtualidades del nivel medio para salvar la distancia entre los órganos centrales del Ministerio y las Consejerías y los centros, para dotar de sentido a la participación y a la descentralización y, a la vez, para conseguir que el sistema educativo sea más eficiente y funcional.²⁵⁰

Al Ministerio de Educación y Ciencia, como órgano del Estado inmediatamente responsable de la educación, le corresponde el ejercicio de las competencias señaladas en la Ley General de Educación, entre ellas:

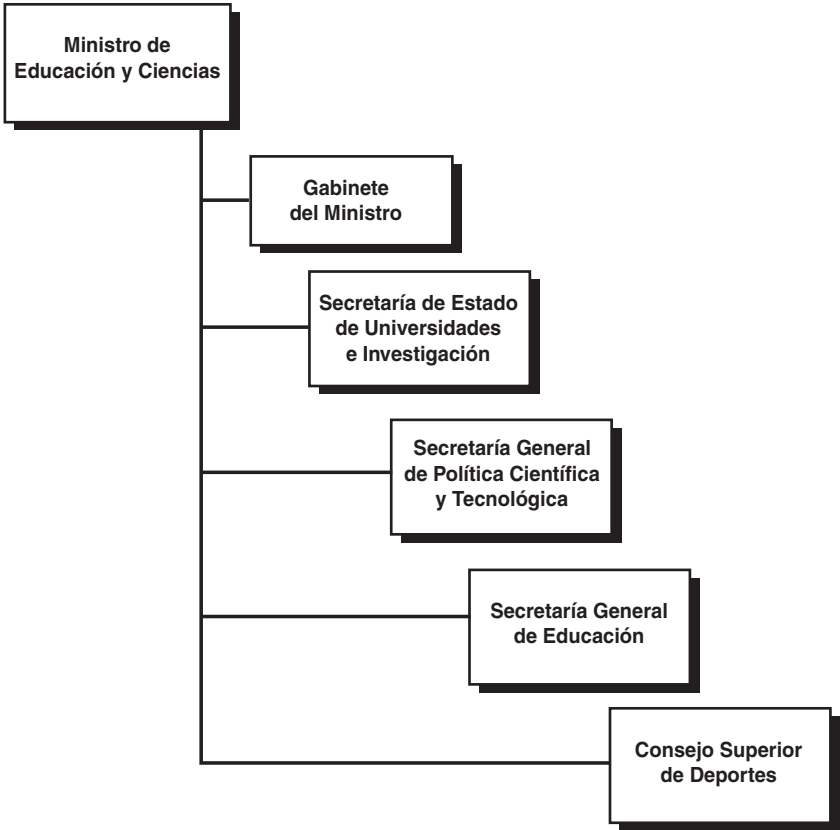
²⁴⁸ Ver trabajos de Ferrel Heady, Luis F. Aguilar Villanueva con respecto a la Hechura de Políticas. México, FCE, 1994,

²⁴⁹ Maravall, José M. La reforma de la enseñanza. España, Laia, 1984, p. 97.

²⁵⁰ Sevilla Merino, D. *Op. cit.*, pp. 342-343.

- Proponer al Gobierno las líneas generales de la política educativa y planes de educación.
- Proponer al Gobierno la creación y supresión de centros estatales de enseñanza y los anteproyectos para crear y suprimir universidades.
- Ejercer la superior dirección de todas las instituciones educativas.
- Inspeccionar y coordinar todas las instituciones docentes, tanto estatales como no estatales.
- Estimular, orientar y coordinar la cooperación social y económica a las actividades educativas.²⁵¹

Ministerio de Educación y Ciencia



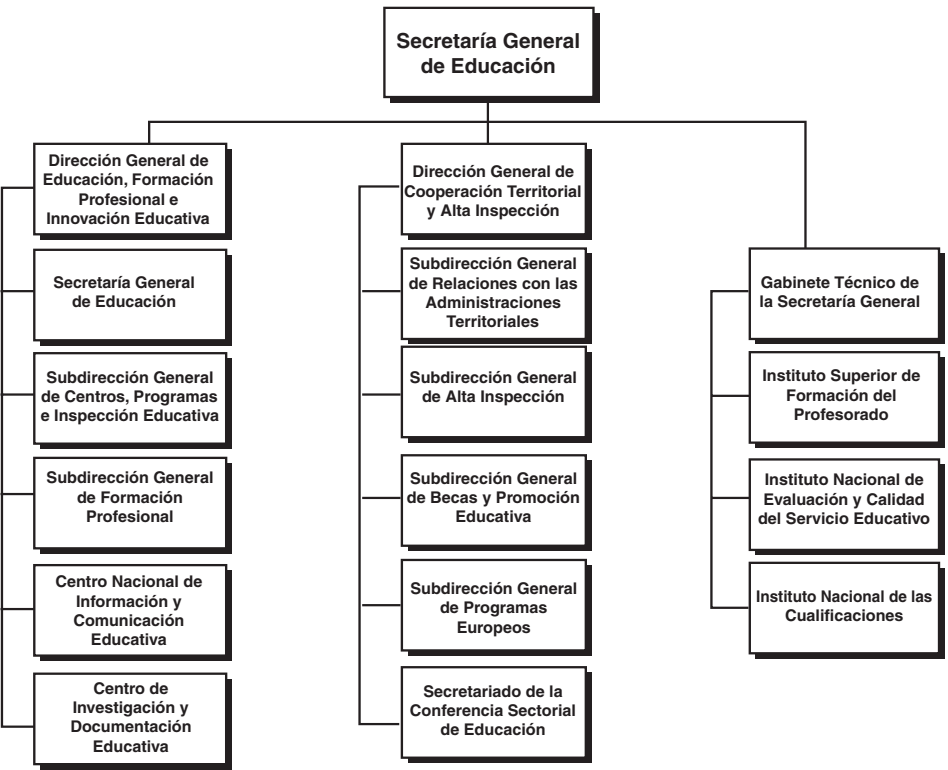
Fuente: Elaboración propia.

²⁵¹ Boletín del Gobierno de la República Española. *Ley General de Educación*. 14/1970, de 4 de agosto, (BOE 6 de agosto de 1970), Capítulo II, Artículo 135, p. 33.

Si bien es cierto que existe una figura intermedia como las delegaciones provinciales, éstas no están tan involucradas ni tan cercanas a los centros escolares y a las comunidades ubicadas en sus entornos. El artículo 141 de la Ley establece la existencia de estas delegaciones provinciales, como responsables de la dirección, coordinación, programación y ejecución de la actividad administrativa del ministerio.

Las delegaciones provinciales son los órganos administrativos de cada provincia facultados para ejercer las competencias delegadas, como su nombre lo indica, por el Ministerio de Educación. Además, en cada provincia y bajo la tutela del delegado provincial de educación y ciencia, existen, entre órganos, una Junta provincial de Educación en la que tienen representación los sectores estatales y no gubernamentales involucrados en la enseñanza.

Secretaría General de Educación



Fuente: Elaboración propia

En la ley y en la práctica no existe un ordenamiento o estructura que vincule a la cúspide de la estructura administrativa. Las relaciones gubernamentales están caracterizadas, bajo el modelo de Kogan, como relaciones de intercambio. En ellas existe un centro con poder decisivo, además de bases con intervención en las decisiones. Ambas se requieren, bajo un concepto de reciprocidad, pero no de igualdad. Es decir, el centro siempre estará en un nivel jerárquico distinto al de los centros escolares.

El sistema educativo español está en transición. Parte de un excesivo centralismo y da paso al surgimiento de un proceso de descentralización excesiva; pero, tal como en el caso estadounidense, los centros escolares tienen una amplia autonomía sin contar con estructuras que los articulen entre sí y con el gobierno nacional.

Sevilla²⁵² confirma nuestra posición al señalar que los riesgos de la descentralización excesiva hacia los centros de enseñanza son no sólo los de actualización y progreso, sino también que la participación no sea causa de un dominio por parte de quienes tienen intereses ajenos a las funciones propias de la escuela o están en ella atendiendo sólo a miras parciales.

Chiarante y Napolitano²⁵³ señalan las ventajas que el agrupamiento de todos los centros de una comarca o distrito proporciona para la administración y la participación. Cuando se han elaborado propuestas sobre la democracia en la escuela, dicen los italianos, las reflexiones en este sentido han estado presentes en las inquietudes y planteamientos de la izquierda europea desde hace más de dos décadas.

En el caso español, la descentralización de la vida educativa requiere necesariamente de vínculos internos entre los órganos encargados de administrar la educación. Los vasos comunicantes deben permitir la coordinación y la comunicación de objetivos comunes y no comunes, así como la puesta en marcha de estrategias para consolidar la verdadera autonomía de las escuelas, pero siempre sustentadas en la articulación con el resto del sistema. Es decir, el reconocimiento de los binomios de unidad-diversidad y de autonomía-soberanía.

²⁵² Sevilla. *Op. cit.*, p. 343.

²⁵³ Chiarante, G. y Napolitano, G. (eds.). *La democrazia nella scuola: la posizione dei comunisti sui nuovi organi di governo negli istituti e nei distretti scolastici*, Italia, Editori Riuniti, 1974, p. 134.

Autores como Garrido Pérez, Angulo y Sevilla proponen la creación de los distritos escolares como estos vasos comunicantes necesarios e indispensables en un sistema que, como el español, reclama mayor autonomía en las bases pero se desarticula del proceso nacional. En España, por su condición política e histórica, es fundamental la convergencia entre el centro y sus partes; entre las partes y el centro. Aquí los binomios de unidad-diversidad y autonomía-soberanía cobran enorme sentido, puesto que la península se debate desde hace siglos entre este conflicto político y social, que a ratos parece no tener solución.

Pero en lo educativo se abre una esperanza, centrada en la creación de un distrito escolar, que ha sido propuesto desde la promulgación de la Ley General de Educación (LGE) en 1970. Un distrito escolar a semejanza del existente en Estados Unidos pero que, a diferencia del estadounidense, surgiría y se acuñaría a partir del gobierno nacional y no como una propuesta que reflejara la dinámica local. De hecho en el título cuarto sobre calidad de la enseñanza en el texto de la LGE, se justificaba la creación de un distrito escolar a partir del reconocimiento de maximizar los recursos educativos, unido al objetivo de acercar a los agentes educativos, la capacidad de decisión y control sobre los mismos.

El texto sugería la sectorialización del mapa escolar y la ordenación de las administraciones educativas bajo la actuación de distritos educativos, como unidades estructurales para la coordinación de recursos.

Entre las funciones que se le asignaban a este órgano estaban las siguientes:

- Ser el marco para la coordinación de los servicios de apoyo al centro educativo.
- Ser la unidad de formación permanente del profesorado, contando al menos con un centro específico para este objetivo.
- Ser la unidad administrativa de gestión de centros y servicios y de programas educativos.
- Ser el ámbito geográfico de actuación de la inspección educativa y del servicio médico escolar.²⁵⁴

²⁵⁴ MEC. Proyecto de Ley General de Educación (BOCG, 31-05-1990), p. 193.

La creación del distrito escolar es la apuesta de los españoles para configurar un sistema educativo altamente descentralizado. Con ello buscan mejorar el funcionamiento de la escuela y fortalecer tanto la descentralización como la participación, pero sin olvidar los elementos de coordinación y la colaboración como factores que superen el control y la jerarquía. En realidad pretenden establecer un federalismo que en la práctica los lleve a lo que hemos propuesto como federalismo administrativo.

Sin embargo, no hay que olvidar que en Estados Unidos cuentan ya con esta figura de distritos escolares y sus procesos de reforma se orientan hacia recuperar la coordinación del centro y la participación efectiva del gobierno nacional, sin que esto implique una necesaria centralización o recentralización. Esto evidencia que los vaivenes entre concentraciones, descentralizaciones o federalizaciones implican la construcción de esquemas de coordinación y cooperación ágiles, oportunos y eficaces, más allá de apostar por una u otra opción de organización de los sistemas educativos. En cualquier caso se requiere de estos vasos comunicantes en los que hemos insistido.

En ambos casos, el estadounidense y el español, la expectativa principal es definir cómo se superan las dicotomías. Establecer los criterios para la confluencia, para la convergencia, fomentando actitudes constructivas, de coordinación y colaboración.

Las relaciones gubernamentales tienden a evolucionar, a cambiar y, cuando menos, a transformarse desechando la rivalidad y construyendo en la diversidad. Estas relaciones tendrán que orientarse al aprendizaje para la formulación de metas compartidas y condiciones que permitan su logro, en lugar de limitarse al juego de las relaciones jerárquicas, en las que unos niveles de gobierno tienen la omnisciencia sobre otros. El cambio que se busca es aquél que permita modificar el ejercicio de la autoridad y asumir las responsabilidades de forma distinta. Se trata de interacciones suaves entre los distintos niveles de gobierno, dejando atrás las responsabilidades acotadas entre unos y otros por un marco jurídico rígido, preestablecido y que en la práctica opera poco o no opera. El objetivo es interactuar con oportunidad, asumiendo la responsabilidad de cada nivel de gobierno, más allá de signos o ideologías de partido, buscando establecer esa relación directamente proporcional entre federalización y democratización entendida ésta como la posibilidad de prestar un servicio, en este caso el educativo, con niveles de eficacia óptimos.

Dice Sevilla, que para el éxito de una política educativa es muy importante la selección de los objetivos, el establecimiento de prioridades, la consecución de recursos y su distribución; tareas todas ellas que se han de realizar en los niveles superiores. Pero una política educativa triunfa o fracasa en los centros escolares, en las aulas.²⁵⁵ Lo que se necesita es construir los puentes entre ambos órganos, para crear un sistema educativo racional y particularmente, un sistema educativo con gran efectividad.

Madrid

La villa de Madrid no sólo es la capital de España, también lo es de su provincia y de la Comunidad Autónoma de Madrid. Desde 1561, cuando Felipe II decide instalar la corte en la ciudad, Madrid es considerada la capital del país ibérico por lo que su evolución está íntimamente ligada a los avatares del país y su monarquía. Tras la muerte de Franco y la instauración de un régimen democrático, la Constitución de 1978 confirma a Madrid como capital de España. Al año siguiente, vive las primeras elecciones municipales con lo que se impulsa el desarrollo de la ciudad.

Hablar de la capital de un país que nació centralizado y se ha mantenido así desde su formación como Estado moderno, es hablar de un territorio fundamental para la nación, pero también para los que ahí viven. En una república monárquica centralista, la capital es el centro neurálgico de lo que ocurre en el resto de la península. En la capital se asientan los poderes políticos, económicos, sociales y hasta culturales de España.

Estas son características que comparte con Nueva York y con la Ciudad de México, ya que son consideradas concentraciones demográficas importantes y tienen un flujo importante de inmigrantes. Dada su localización geopolítica, España es una puerta de entrada para los flujos africanos, y su capital es un destino obligado para estos grupos de población, así como para la migración latinoamericana, ya que ahí es donde se concentran las oportunidades de empleo y desarrollo. Esta situación la analizaremos bajo el binomio de unidad-diversidad en un apartado más adelante.

²⁵⁵ Sevilla. *Op. cit.*, p. 340.

La estructura orgánica y las relaciones multinivel

¿Qué es una Comunidad Autónoma? La Constitución Española de 1978 declara que el Estado español está organizado territorialmente en tres niveles subnacionales: el municipal, el provincial y el regional. En comparación con las Comunidades Autónomas los gobiernos municipales o los provinciales tienen menor grado de autonomía. Las CC.AA. son un nivel de gobierno subnacional al que se le han transferido una serie de competencias anteriormente asignadas al Estado nacional, con el objetivo de reconocer las particularidades de cada región de la península e incrementar la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios. Madrid es una CC.AA. desde 1992 y aunque no fue de las primeras regiones en recibir competencias, dadas sus características y desarrollo sociopolítico y económico ha logrado un avance importante particularmente en materia educativa.

En lo referente a la educación, en el artículo 149 se establece que la Constitución Española otorga al Estado la competencia sobre: “La regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales y normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia”.²⁵⁶ Señala también que “las materias no atribuidas al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas”.²⁵⁷

Como señalamos anteriormente, los dos primeros Estatutos de Autonomía, promulgados en 1979, fueron el vasco y el catalán. En el ámbito de la educación consagraron una fórmula que sería después generalizada a los demás Estatutos y que suponía una amplia descentralización política y administrativa: la regulación y administración (gestión y ejecución) de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y espe-

²⁵⁶ Gobierno de la República de España. Constitución Española, Artículo 149.1.3.0. BOCG 18/2/2004. p. 58.

²⁵⁷ *Idem*, 149.3, p. 59.

cialidades. Esta amplia atribución competencial parecía limitada por las competencias estatales, ya que se excluía la regulación de los títulos y se establecía como marco legislativo general el constituido por las normas básicas de desarrollo del artículo 27. Por último, aparecía la Alta Inspección del Estado, organismo llamado a supervisar y garantizar el cumplimiento de las leyes estatales por parte de las Comunidades Autónomas.

En materia de educación el proceso autonómico quedaba relativamente abierto en materia de educación, las competencias quedaron delimitadas mediante la aprobación de varias leyes orgánicas, entre ellas la LOECE (Ley Orgánica sobre el Estatuto de los Centros Escolares) que asignaba a las CC.AA. la competencia del desarrollo legislativo y de la administración de la educación, dentro del marco delimitado por la Constitución. Mientras que el Estado estaría a cargo de la ordenación general del sistema educativo, los títulos académicos y profesionales, la fijación de las enseñanzas mínimas y la Alta Inspección. Pero cuando se aprobó la LODE en 1985 se amplió el marco competencial al asignar la programación general de la enseñanza de forma compartida al Estado y a las CC.AA. Posteriormente, la LOGSE de 1990 logró ensanchar las competencias de las CC.AA. al someter la potestad reglamentaria del Estado, en determinadas materias, a la necesidad de obtener el acuerdo expreso de las CC.AA. o someter a consulta de ellas determinados aspectos de la ley.²⁵⁸

Este proceso de transferencia de competencias perfiló en buena medida la política educativa que, para Fernández Mellizo-Soto, contó con un amplio consenso tanto político como social y educativo.

Una vez revisado el sistema educativo español a nivel nacional procederemos a analizarlo desde la perspectiva local a partir de los instrumentos de relaciones multinivel expuestos al inicio de este capítulo.

La Consejería de Educación es el órgano de la Administración de la Comunidad de Madrid al que se atribuye con carácter general la competencia autonómica en materia de investigación y juventud, así como las competencias en relación con la enseñanza, constituyéndose, a partir de los trasposos de funciones y servicios del Estado, en la administración educativa u órgano de gobierno competente de la Comunidad de Madrid

²⁵⁸ Fernández Mellizo-Soto. *Op. cit.*, p. 151.

a los efectos que previene el conjunto del ordenamiento jurídico vigente en materia educativa.²⁵⁹

El 29 de julio del 2004 se emite el *Decreto por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación en base a la Ley 1/1983 de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid*. El decreto del 2004 tiene como objetivo fundamental concentrar en una sola norma la regulación de la estructura y competencias de la Consejería, recoge, además, mejoras técnicas y de redacción en la distribución de competencias entre los diferentes órganos de la Consejería y en la estructura de la misma.

El artículo 2 define la estructura básica de la Consejería de Educación en Madrid. “La Consejería de Educación, bajo la superior dirección de su Consejero, que ejercerá las competencias que le atribuyen el artículo 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y las demás disposiciones legales, tendrá la siguiente estructura básica:

- a) Viceconsejería de Educación.
- b) Secretaría General Técnica.
- c) Dirección General de Universidades e Investigación.
- d) Dirección General de Centros Docentes.
- e) Dirección General de Ordenación Académica.
- f) Dirección General de Recursos Humanos.
- g) Dirección General de Infraestructuras y Servicios.
- h) Dirección General de Promoción Educativa.
- i) Dirección General de Juventud”.²⁶⁰

El titular de la Consejería de Educación es el Presidente de dicho órgano y para asistirle en el estudio, formulación y desarrollo de las directrices generales de la Consejería, funciona un Consejo de Dirección del que forman parte el Viceconsejero, el Secretario General Técnico, los Directores Generales, así como, en su caso, los responsables de las unidades territoriales. Además, las competencias atribuidas al Consejero, Vicecon-

²⁵⁹ Servicio de Coordinación Legislativa y Relaciones Institucionales. Subdirección General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo y SGT de Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno. BOCM 4 de Agosto de 2004. Decreto 117/2004, de 29 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación. Ver Artículo 1, p. 1.

²⁶⁰ *Ídem*, Artículo 2, p. 2.

sejero, Secretario General Técnico y Directores Generales podrán ser desconcentradas en otros órganos jerárquicamente dependientes, mediante Orden del Consejero Presidente de Educación.

En la Viceconsejería recae la responsabilidad de la coordinación, apoyo y supervisión de las actividades que competen a la Consejería de Educación en materia de enseñanzas de régimen general y especial a que se refiere la Ley Orgánica 10/2002, del 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, así como las de nivel medio y medio superior.

De acuerdo con esta ley, el sistema educativo regional de Madrid²⁶¹ comprende por tanto:

- La educación infantil.
- Las enseñanzas escolares.
- Las enseñanzas universitarias.

Las enseñanzas escolares son de régimen general y de régimen especial. Las primeras se organizan en los siguientes niveles:

- Educación Infantil.
- Educación Primaria.
- Educación Secundaria, que comprende las etapas de:
 - Educación Secundaria Obligatoria.
 - Bachillerato.
 - Formación Profesional de Grado Medio.
- Formación Profesional de Grado Superior.

Las enseñanzas escolares de régimen especial son:

- Enseñanzas Artísticas.
- Enseñanzas de Idiomas.
- Enseñanzas Deportivas.

Las enseñanzas de régimen especial podrán ampliarse si la demanda social y las necesidades educativas lo requiriesen mediante un decreto del Gobierno Nacional, previa consulta a las Comunidades Autónomas.

²⁶¹ Consejería de Educación. Guía de Centros y Servicios Educativos de la Comunidad de Madrid. www.madrid.org, consultado el 29 de diciembre, 2006, pp. 1-10.

Al igual que en Nueva York, en Madrid se ha regionalizado el área para dar un mejor servicio educativo a toda la población y contar con oficinas administrativas al alcance de toda la comunidad escolar. Para atender las enseñanzas escolares mencionadas anteriormente, así como otras funciones establecidas en el Decreto 117/2004, la Viceconsejería de Educación cuenta con las siguientes Direcciones de Área Territoriales y unidades administrativas orgánicas:

- a) Dirección de Área Territorial de Madrid-Capital.
- b) Dirección de Área Territorial de Madrid-Norte.
- c) Dirección de Área Territorial de Madrid-Sur.
- d) Dirección de Área Territorial de Madrid-Este.
- e) Dirección de Área Territorial de Madrid-Oeste.
- f) Subdirección General de Inspección Educativa.
- g) Subdirección General de Formación Profesional.

Al frente de cada una de las Direcciones de Área Territorial hay un Director nombrado por Decreto de Consejo de Gobierno, pero el Director del Área Territorial Madrid-Capital es quien asume las funciones de coordinación del resto de las Direcciones. Esto en tanto no se culmine el proceso de reorganización territorial de los servicios educativos, sin perjuicio de las competencias de otros órganos administrativos.²⁶²

Jurídicamente, Madrid cuenta con un acabado sistema de vasos comunicantes entre los distintos niveles de gobierno, a diferencia de Nueva York. Sin embargo, en la práctica este andamiaje institucional todavía no se refleja en la operación de un sistema educativo regional integral. Para algunos especialistas, como José Gabriel Barral, la distribución de competencias, entre ellas las referidas a lo educativo, es un hecho absolutamente positivo, ya que ha traído como consecuencia cambios notables, aunque también se reconoce la existencia de insuficiencias en cuanto a definiciones operativas y hasta jurídicas.

El cambio operado en los últimos veinte años en la configuración del Estado español ha sido una de las características principales del desarrollo político y social. Se ha pasado de una concepción del Estado como un

²⁶² Ídem. Decreto 117/2004. *Disposiciones Transitorias. Segunda*. Madrid, 2004, p. 24

ente único, fuertemente centralizado, a una visión más plural, a raíz del reconocimiento de las comunidades autónomas como entidades vertebradoras del propio poder político.

Esta transformación ha afectado de forma significativa al hecho educativo, pues las competencias en esta materia fueron transferidas ya en su totalidad a las comunidades autónomas y constituyen uno de los elementos referenciales en el vínculo mantenido entre el gobierno central y las administraciones autonómicas.

Para los especialistas del Congreso 2001 “Construir la escuela desde la diversidad y para la igualdad”, gobiernos y parlamentos autonómicos, consejerías y departamentos de educación, consejos escolares de comunidad, mesas sectoriales de negociación, en fin todo el entramado institucional está en marcha, con mayor o menor amplitud, en el conjunto de las comunidades del Estado. Sin embargo, resaltan algunos pendientes como el presupuesto educativo transferido, los desacuerdos en cuanto a la estimación real del gasto educativo, así como los lastres con que parten algunas comunidades con déficits históricos en equipamientos y desarrollo educativo, por lo que consideran que el Ministerio de Educación no debe cumplir una mera función de coordinación de las distintas administraciones educativas, sino por el contrario, ha de reservársele un papel más activo en la definición de una política educativa de Estado, con resortes que permitan intervenir y nivelar las situaciones de insuficiencias que así lo demanden.

Estas disyuntivas son parte del debate actual en el caso madrileño y de, prácticamente, el conjunto de las comunidades autónomas ya que el desarrollo educativo en cada una de ellas dista de la homogeneidad. Barral²⁶³ sostiene que aunque habría que pormenorizar la constatación, las comunidades autónomas que asumieron antes las competencias educativas están por delante de las comunidades de vía lenta, hecho este que no guarda correspondencia con el signo político de los gobiernos respectivos. Es más, las tres comunidades con un mapa de la LOGSE (Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo) más desarrollado, llevan años gobernadas por gobiernos de derecha. Estas CC.AA. son Cataluña, País Vasco y Galicia, como señalamos anteriormente.

²⁶³ Barral, José Gabriel. “La política educativa en un sistema descentralizado”. www.nodo50.org/igualdad/diversidad, consultado el 12 de diciembre, 2006, pp. 1-4.

A la vista de la evolución educativa del Estado, se hace evidente que más que una descentralización auténtica se ha asistido a una desconcentración del poder educativo, a una creación de nuevos centros de decisión política que siguen siendo opacos a la participación y al protagonismo que reclama la sociedad. Sin devaluar los aspectos positivos del proceso autonómico, particularmente en lo referido al respeto y desarrollo de las culturas específicas y a su incardinación en proyectos políticos, apenas se ha avanzado en sistemas de toma de decisiones próximos a la ciudadanía. Para Barral esto se refleja claramente en el funcionamiento languideciente de los consejos escolares municipales y el poco protagonismo que éstos adquieren en la planificación educativa de su entorno. También señala la apatía en cuanto a voluntades políticas para constituir entidades supramunicipales en zonas de escasa población, bien a través de consejos intermunicipales o comarcales. Dice él que se está ante una nueva, o cuando menos inexplorada hasta el momento, formulación de la descentralización educativa.

Barral insiste en la proximidad a la ciudadanía, a la escuela. El conocimiento real de los problemas y las posibilidades de arbitrar soluciones integrales a las demandas educativas sitúan a las administraciones locales como clave en el devenir de la evolución de los sistemas educativos y retoma la idea de Angulo, Garrido Pérez, Chiarante, Napolitano y Sevilla²⁶⁴ del distrito escolar como una unidad básica completa de planificación educativa, con toda la red educativa y de servicios integrados para facilitar la participación, la apertura y el control democrático real de la escuela.²⁶⁵

Río Manzanares ¡déjame pasar! El dilema unidad-diversidad

Un sistema de centros de enseñanza de calidad es imprescindible para tener la seguridad de que todos los individuos tienen derecho a la enseñanza básica, a recibir una base cultural común y un acceso igual al conocimiento. Dos factores son claves para conocer y entender la estructura de la educación infantil, primaria y secundaria en Madrid. Por una parte, es importante conocer el peso que constituyen los escolares dentro de la población de un distrito, enfatizando los efectos que se derivan del aumento de los escolares extranjeros. Por otra parte, el número de centros disponibles en cada distrito, como proporción del número

²⁶⁴ Ver apartado anterior de *Estructura Orgánica y Relaciones Multinivel del Caso Español*.

²⁶⁵ Barral, José Gabriel. *Op. cit.*, pp. 4-6.

de escolares, constituye un indicador de la calidad potencial del sistema educativo.

Madrid cuenta con cerca de 1,400 centros de primaria, infantil y LOGSE en los cuales 420,000 escolares reciben clases. El 15% de ellos son extranjeros. La parte este y sur-este de la ciudad concentra el mayor porcentaje de escolares. Los distritos de Villa de Vallecas y Vicálvaro muestran los valores más altos, seguidos por Barajas, Hortaleza, San Blas, Puente de Vallecas y Villaverde. En esta zona existe una correlación de -0.42 entre el nivel de renta per cápita y el porcentaje de escolares. Cuanto menor es el nivel de renta *per cápita* del distrito, mayor es el porcentaje de escolares dentro de la población, lo que refuerza la idea de que son los distritos de menor renta los que deben realizar un mayor esfuerzo en educación.

El otro factor que influye en las necesidades de recursos del sistema educativo en Madrid es el peso porcentual de los escolares extranjeros sobre el total de escolares. En el *Barómetro de Economía Urbana*, publicación especializada en estadística y análisis económico de la Comunidad de Madrid, se plantea que el alumnado extranjero tiene desventajas para acceder al sistema educativo, ya sea por cuestiones lingüísticas como culturales; además señala la publicación que se les concentra en determinados centros escolares o distritos, lo que produce una disminución de la calidad de la educación impartida.²⁶⁶ Esta aseveración refleja una carga discriminatoria y racista al señalar que la concentración de extranjeros en las aulas españolas provoca un descenso en el nivel de la calidad de la enseñanza. Pero el origen del alumnado por sí solo no determina el nivel de calidad de la educación, en ella intervienen diversos factores, incluido el profesorado, para determinar si un sistema educativo tiene niveles de calidad o no. Para esta publicación de “derecha” es necesario analizar la distribución territorial con el objetivo de aportar los recursos materiales y humanos pertinentes, más en el caso de Madrid, en donde se ha producido un rápido proceso de inmigración. El indicador analizado es el porcentaje de escolares extranjeros por distrito, el cual refleja el promedio del número de escolares extranjeros que reciben clase por cada escolar español. Según sus resultados, los distritos de Tetúan, Centro y Carabanchel se caracterizan por tener un porcentaje de escolares extranjeros superior al 20%. En el distrito Centro uno de cada tres escolares

²⁶⁶ Barómetro de Economía Urbana. “Atracción empresarial, las cifras educativas”. Editorialex, Madrid, octubre, 2005, pp. 115-116.

es extranjero. Un segundo grupo englobaría el distrito de Ciudad Lineal y la parte suroeste de la ciudad con los distritos de Usera, Villaverde, Arganzuela y Latina. Todos ellos son distritos donde se asienta la población extranjera en Madrid.

Estos planteamientos abren un debate sobre *multiculturalidad*, *interculturalidad* y *jerarquización de culturas* al igual que en la ciudad de Nueva York. Para algunos especialistas como Fernández Enguita y la propia Fernández Mellizo-Soto, no todas las culturas están en igualdad de condiciones, por lo que existe una pirámide cultural y la pregunta que se hacen es ¿cuál es la cultura dominante?, pero sobre todo ¿cuáles son los valores predominantes de esa cultura? Lo cierto es que Madrid debe transitar hacia un modelo de sociedad en el que las relaciones sociales estén fundamentadas en la tolerancia y la igualdad. Se trata de construir la *interculturalidad* al hacer explícitos los valores de cada cultura, insistiendo en las coincidencias y reconociendo las disidencias. Esta es una tarea que se da en las aulas, en los centros educativos pero también en el conjunto de la sociedad. Es una tarea por demás complicada y compleja que no puede circunscribirse al perímetro de las escuelas; en todo caso las escuelas serán cajas de resonancia de lo que afuera, en la comunidad, suceda pero será sólo eso, reflejo y no motor de transformaciones sociales de esta envergadura.

Lo que sí debe ocurrir con rapidez y precisión es la incorporación de nuevas necesidades y escenarios a la escuela, por lo que el proyecto educativo debe replantearse continuamente. Los participantes al Congreso 2001 “Construir la escuela desde la diversidad y para la igualdad”, insisten en ello al señalar que toda escuela pública o sostenida con fondos públicos debe contemplar mínimos con respecto a la interculturalidad. Miguel Pajares, al igual que Díaz Aguado, expresan que el sistema educativo ha de formar a los hombres y mujeres que, tanto en su etapa escolar como en todas las posteriores, han de convivir en una sociedad en la que existen expresiones culturales diferentes y personas de diversos orígenes culturales, y no sólo han de saber convivir sino también han de saber sacar provecho de ello para su enriquecimiento personal, cultural y de toda la sociedad.²⁶⁷ La enseñanza intercultural tendría que impartirse en todos

²⁶⁷ Pajares, Miguel. *La inmigración en España. Retos y propuestas*. Barcelona. Icaria Antrazyt, 2000, pp. 180-181. Ver también, Díaz Aguado, María José. *Revista de Educación* 307, España, 1995, p. 164.

los centros escolares y no sólo en aquéllos en los que se concentra la población inmigrante.

El debate lleva necesariamente al asunto de la religión católica como un elemento que debería estar fuera de los centros. El planteamiento es por la laicidad, que va más allá de una o varias religiones. La laicidad supone el reconocimiento de distintas religiones como fenómeno cultural y así evitar la jerarquización de las mismas, con lo que contribuye a aceptar la diversidad.

Para algunos españoles las preguntas que se abren son varias ¿todo vale de cada cultura?, ¿cuál es el límite de la tolerancia? Se puede aceptar la diferencia pero no lo antagónico, contestan otros. Lo cierto es que el proyecto educativo de los centros debe reflejar esa diversidad que hasta hace unas décadas no era tan marcada en Madrid. No debemos de olvidar que los centros escolares son espacios de inclusión en los que se busca hacer iguales a los desiguales en raza, cultura, condiciones económicas, sociales y hasta físicas y mentales. Las aulas deben ser incluyentes y para ello hay que consolidar la formación del profesorado, pero también de todos los que participan en la acción educativa. La inclusión supone un reto y la conjunción de un sinnúmero de esfuerzos de carácter económico, social y político, pero la recompensa es la armonía no sólo en las aulas, sino también afuera de ellas. No olvidemos que quienes estaban vinculados a los cuatro hombres que colocaron bombas en las vías del subterráneo inglés en julio del 2005, eran ingleses con ascendencia india y árabe,²⁶⁸ quienes al ser interrogados por las fuerzas de inteligencia británica respondieron con gran rencor “nunca nos sentimos parte de esa comunidad, a sus ojos y a los nuestros somos musulmanes”.²⁶⁹ Tampoco podemos olvidar la afrenta que Euzkadi Ta Askatasuna (ETA) sostiene con el pueblo español al sentirse distintos, diferentes, superiores al resto de la península. En buena medida, podríamos señalar que los acontecimientos de enero de 2007 en el aeropuerto de Barajas suponen un reflejo del fracaso de los procesos de inclusión en toda España.

Se trata de romper con el etnocentrismo que caracteriza al sistema educativo español y de desarrollar visiones favorables de las culturas de ori-

²⁶⁸ <http://www.es.wikipedia.org/wiki/Atentados-del-7-de-julio-de-2005#Brigada-Abu-Hags-al-Masri>, consultado el 22 de enero, 2007, p. 1.

²⁶⁹ <http://www.20minutos.es/noticia/43242/0/SEGURIDAD/LONDRES>, consultado el 22 de enero, 2007, pp. 3-5.

gen de la inmigración. Se busca que este alumnado se sienta integrado y a gusto y que su presencia sirva para mejorar la calidad de la enseñanza para todos. Pero al mismo tiempo, se plantea la necesidad de potenciar actitudes críticas hacia todos los elementos socioculturales, de manera que la introducción de actitudes positivas hacia las demás culturas no reduzca la perspectiva crítica, tanto hacia esas culturas como hacia la propia.²⁷⁰ No se pretende dar por buenas todas las pautas culturales de todo el mundo, sino aprender a contrastarlas con un tema que debe estar incluido también en los centros escolares, el de los derechos humanos, para desarrollar a fondo los conceptos de igualdad y solidaridad. Ese puede ser el eje central de la educación intercultural: la enseñanza de los derechos humanos.

Pero la diversidad no solamente es vista desde la perspectiva de los inmigrantes sino también desde las diferencias físicas y psicológicas del alumnado. La diversidad supone incorporar y estructurar el proyecto educativo reconociendo estas diferencias y trabajando para compensarlas.

Madrid, a través de su Consejería de Educación, desarrolla acciones de educación compensatoria, garantía social y necesidades educativas específicas en atención a la diversidad. La Comunidad de Madrid ha puesto en marcha el Servicio de Atención a la Diversidad²⁷¹ a través del cual se llevan a cabo las siguientes actividades:

- En materia de compensación de desigualdades en educación se han organizado grupos de apoyo para realizar tareas de educación compensatoria en el centro educativo. Es lo que la LOE de Zapatero considera un elemento de inclusión. También han puesto en marcha aulas hospitalarias para el alumnado enfermo y el denominado Servicio de Apoyo Educativo Domiciliario (SAED).
- Como parte del sistema compensatorio se integró el Servicio de Apoyo Itinerante al Alumnado Inmigrante (SAI), así como un Servicio de Traductores e Intérpretes para familias que desconocen el español (SETI).
- En lo que se refiere a la garantía social están las Unidades de Formación e Inserción Laboral (UFIL) para aquellos alumnos con capa-

²⁷⁰ Pajares, Miguel. *Op. cit.*, pp. 181-182.

²⁷¹ <http://www.madrid.org/cs/Satellite?idTema03/10/2006>, consultado el 6 de octubre, 2006, pp. 2-3.

ciudades diferentes, así como un programa para atender necesidades educativas específicas, es decir, el alumnado superdotado.

- El Servicio de Atención a la Diversidad es un órgano pequeño, nuevo que requerirá de mejores condiciones para desarrollar su labor. El simple hecho de que exista y opere, aunque discretamente es un avance y un claro reflejo de la importancia de la diversidad en un ambiente otrora homogéneo.

La Comunidad de Madrid es pionera en este tipo de servicios, al igual que en otras innovaciones que resaltamos al tratar la LOE. El presidente de la Consejería de Educación en Madrid, Luis Peral Guerra, ha recogido una serie de propuestas y planteamientos que responden al fenómeno de la diversidad, de la inclusión y de la compensación para diseñar un modelo propio para la Comunidad de Madrid, coordinadamente en lo necesario con el Ministerio de Educación y Cultura. Esto es un acierto que responde al binomio de autonomía-soberanía en el que se reconoce las potencialidades de lo local, sin olvidar lo nacional. Madrid todavía no recibe las competencias plenas en educación y en ella persisten situaciones administrativas que implican duplicidades como la existencia de maestros del MEC en comisión de servicios y maestros de la Comunidad de Madrid; dos figuras profesionales con situaciones laborales y administrativas diferentes para una misma función, exigencia y responsabilidad. Ante esta situación es necesario homologar responsabilidades, funciones y condiciones para garantizar la calidad de la educación.

Madrid es tierra fértil para la innovación de una escuela incardinada en el entorno que logre la integración y diga no a la segregación. Es escenario también para impulsar un proceso de transición entre un federalismo legislativo, en el que las responsabilidades se dividen, hacia la construcción de un federalismo administrativo, concentrado en corresponsabilidades. Madrid tendrá que adecuar sus estructuras para interactuar con el gobierno nacional y con otros gobiernos autonómicos, así como con las instancias supranacionales de la Unión Europea. Es el nuevo escenario de lo local.²⁷²

²⁷² Ver Ward y Rodríguez. *Las grandes ciudades*. Seminario organizado por el DDF y CIDE, 1997, pp. 61-65.