

¿Qué se puede esperar de la autonomía de gestión en las escuelas?

Claudia Santizo

Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas es uno de los propósitos de la reforma al Artículo Tercero Constitucional aprobada en el mes de febrero de 2013.

La autonomía de gestión es un principio que tiene como base el supuesto de que las mejores decisiones pueden ser tomadas por las personas que están más cercanas a los problemas. Sin embargo, la definición de autonomía difiere en los modelos de gestión utilizados en diversos países, también llamada gestión centrada en la escuela.

La autonomía puede significar que las escuelas tomen decisiones que pueden ir desde adquirir material didáctico, lápices y hojas hasta definir contenidos educativos o definir al personal que requieren según perfil para su contratación. En particular, estas últimas facultades mencionadas no necesariamente son de las escuelas, ya que algunas de esas decisiones pueden ser tomadas por autoridades intermedias o estatales. Pero aún falta definir en la Ley General de Educación, y en otras normatividades, el alcance de la autonomía de gestión que se adoptará en México. Por ello, es necesario reflexionar sobre las experiencias de otros países que han aplicado modelos de gestión centrada en la escuela.

En esta entrega me gustaría dar a conocer las conclusiones de dos estudios que buscan responder a la pregunta: ¿Cuál es el efecto de la autonomía de gestión en el aprovechamiento escolar de los alumnos?

Uno de los estudios fue elaborado por Hanushek, Link y Woessmann* con base en los resultados de la prueba PISA de un millón de estudiantes de 42 países, entre 2000 y 2009. El segundo estudio lo realizaron Galiani, Gertler y Schargrotsky** con los resultados de una prueba estandarizada aplicada a alumnos de secundaria en Argentina entre 1994 y 1999.

Ambos estudios llegan a la misma conclusión y por las mismas razones: La descentralización en la toma de decisiones, o la autonomía de gestión en las escuelas, en algunos países mejora el aprovechamiento escolar pero no en todos los alumnos. Esto es así porque la descentralización puede deteriorar el servicio educativo en los países con *instituciones débiles* y en las escuelas insertas en localidades que tienen *mayor marginación socioeconómica* en un país determinado.

En la literatura sobre la descentralización en la toma de decisiones, que han promovido diversas políticas públicas, es conocido que la descentralización no implica beneficios en todo momento y en cualquier lugar (para obtener evidencia puede leerse a los clásicos Rémy Prud'homme en *The Dangers of Decentralization*; o bien a Hubert J.B. Allen en *Decentralization for development: decentralization, general principles and consideration*); es decir, la descentralización puede ampliar la brecha entre países, localidades o personas cuyas condiciones son diferentes. Así, lo crítico es que las personas o comunidades con

menos recursos, habilidades, formación, u otro factor que establezca una diferencia, pueden ser perjudicados por un proceso de descentralización sino se establecen instrumentos, recursos y políticas que ayuden a resarcir estas debilidades estructurales o de conocimiento para tomar las mejores decisiones posibles e implementarlas.

La situación de México reúne dos condiciones anotadas en todos los estudios que estoy referenciando aquí: Instituciones débiles y una extensa marginación económica. Sobre la debilidad institucional del país puede haber desacuerdos en cuanto al grado y extensión, pero mal se haría en negar o reducir su importancia. Es necesario reflexionar sobre los aspectos institucionales que pueden provocar que la descentralización, al impulsar la autonomía escolar, ocasione perjuicios y deteriore el servicio de educación pública básica, particularmente, en las comunidades con mayores rezagos socioeconómicos.

Para el caso de la educación, comparto la opinión de Galiani, Gertler y Schargrotsky acerca de que los efectos negativos de la descentralización no son un argumento para descartar esa política pública. Por el contrario, señalan la necesidad de considerar estas consecuencias en el diseño de las políticas públicas. En el caso de México, se tendrán que considerar esos posibles efectos negativos en los cambios a la Ley General de Educación, en el diseño de programas educativos que complementen o compensen los efectos negativos de la autonomía de gestión, y en la necesaria reorganización del subsector de educación básica para que sirva de apoyo a las escuelas.

El factor institucional es un primer aspecto sobre el cual quiero reflexionar en esta nota, este factor incluye la gestión centrada en la escuela que postula que las comunidades escolares, maestros, director y padres de familia, o bien la sociedad de manera más amplia, pueden tomar decisiones acordes con sus necesidades, pero también pueden vigilar y supervisar la forma en que se asignan recursos. Estas funciones tienen como base el supuesto de la *colaboración* y de la *capacidad para obtener los recursos necesarios para cubrir necesidades*.

En las escuelas es necesario crear un ambiente de colaboración entre maestros y padres de familia, lo cual implica un proceso complejo de *coordinación* y de *comunicación* que no es fácil desarrollar. La coordinación debe darse en torno al objetivo de mejorar el aprovechamiento escolar y la comunicación debe dar a conocer cuáles son los mejores caminos para hacerlo y así crear en cada comunidad escolar una visión común por la cual estén dispuestos a colaborar.

En México, los lineamientos para la operación de los Consejos Escolares de Participación Social señalan que los padres de familia y maestros deben reunirse para conocer los resultados de la prueba ENLACE y tomar decisiones para mejorar. Así, por ejemplo, podrían considerar como un problema de aprendizaje a la forma de enseñanza en el salón

de clase, por lo cual surge la pregunta acerca de qué tipo de decisiones se pueden tomar en las escuelas y con base en qué información, aquí la pregunta para que sea factible tomar decisiones en las escuelas es: ¿Quién hará el diagnóstico sobre los métodos de enseñanza utilizados?, ¿de qué manera se hará?, ¿cuándo?, ¿le corresponderá a los padres de familia y maestros tomar decisiones al respecto? y ¿con qué recursos contará la escuela para realizar acciones de mejora?

El modelo de gestión centrada en la escuela que se desarrolle en México deberá responder a estas preguntas. Además, no es conveniente crear la expectativa, o un ambiente, donde se piense que los padres de familia serán el instrumento para despedir a maestros que no cumplan con sus funciones. Por el contrario, el modelo deberá fomentar la *colaboración* y las *innovaciones*. Un ejemplo de cómo la innovación en la enseñanza de una materia, por parte de los maestros de una escuela, puede verse reflejada en un mejor proceso de enseñanza aprendizaje y en la obtención del máximo puntaje en ENLACE para matemáticas se puede conocer en <http://educacionadebate.org/42561/el-primer-lugar-nacional-en-matematicas-vive-en-la-pobreza/#.URxXmc8BJ1U.email>.

Otro aspecto institucional que se deberá definir son las reglas para asignar recursos a las escuelas. En el estudio realizado en Argentina se señala la situación de una comunidad pobre, que no tiene medios y recursos y, principalmente, presencia política para llamar la atención de las autoridades educativas. En general, la posición socioeconómica de las personas con mayores recursos también les permite tener mayor capacidad para exigir, demandar y obtener más recursos. Es decir, no podemos dejar de considerar que los recursos se asignan en muchas ocasiones considerando su rentabilidad política.

En México, además, tenemos la situación de que la transferencia de recursos de la federación a los estados presenta el riesgo de que puedan ser desviados para otros propósitos (consultar <http://educacionadebate.org/42887/estados-incumplen-con-hdt-sin-comprobar-797-mdp-asf/>).

La autonomía de gestión parte del supuesto de que la libertad de acción permite tomar mejores decisiones. Sin embargo, ese principio no es válido en cualquier momento y en todo lugar. La libertad de acción debe estar acompañada de soluciones, conocimiento, capacidades, recursos y el buen funcionamiento de la administración escolar en todos sus ámbitos. Por ello, es que la *debilidad institucional* y la *marginación económica* se retroalimentan y crean procesos que pueden tener consecuencias negativas después de un proceso de descentralización. Esta no es una fatalidad pero sí existe un riesgo, muy grande, de que una autonomía de gestión mal diseñada tenga como consecuencia ampliar la brecha entre las personas, grupos sociales y las localidades que más tienen y los que disponen de menos recursos de todo tipo.

Claudia Santizo es profesora-investigadora del Departamento de Estudios Institucionales en la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa.

* - Eric A. Hanushek, Susanne Link, Ludger Woessmann (2012). Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimates from PISA, julio. En <http://www.nber.org/papers/w17591>

**-. Sebastian Galiani, Paul Gertler, Ernesto Schargrodsky (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind, *Journal of Public Economics* 92 (2008), 2106–2120

- Véase también: Eric A. Hanushek, Ludger Woessmann y Susanne Link. Allowing local schools to make more decisions may work in developed countries but is questionable in developing countries. Consultado el 9 de enero de 2012 en <http://www.voxeu.org/article/independent-schools-luxury-developed-world>

Este artículo se publicó en febrero de 2013 en Educación a Debate hoy Educación Futura.