



XVI
Congreso Nacional de
Investigación Educativa
CNIE-2021

Autonomía de gestión y equidad dos polos en tensión

Ada Elsa Mendoza Rivera Apellido

Universidad Iberoamericana
adaelsam@gmail.com

Rebeca Vázquez González

Escuela Normal Betta Von Glumer
rebecavagr@yahoo.com.mx

Área temática 10. Política y gestión de la educación.

Línea temática: Implementación, gestión y puesta en marcha de las políticas.

Tipo de ponencia: Reporte parcial de investigación.



Resumen

El reporte de investigación ahonda en el análisis de la implementación del modelo de autonomía de gestión, que impulsó el Estado mexicano en el año 2013, quién diseñó una serie de reformas para replantear el papel de la escuela en el contexto de la globalización. La investigación planteó que desde la administración se implementaron mecanismos que favorecen la diferenciación entre centros, con el fin de trasladar la visión de los consumidores educativos, de la esfera del derecho a la educación a la esfera del mercado, transformando a la educación en una posibilidad de consumo individual, variable según el mérito y la capacidad de los consumidores.

En este contexto se plantea que el modelo de gestión basada en la escuela, está estrechamente vinculado a la descentralización de las políticas educativas que buscan mecanismos de salida a los problemas de financiamiento para el sistema público, modelo que se traduce en un discurso que promueve los principios de eficacia y eficiencia, con el fin de crear mercados educativos.

En México la gestión escolar se presenta con un nuevo rostro acompañado de los principios de calidad, eficiencia y eficacia, resguardada por sistemas de rendición de cuentas, que busca estimular la diferenciación en la calidad de los servicios y la eficacia de los organismos públicos, para generar mercados educativos de acuerdo a los perfiles de las familias. En este modelo el papel asignado a los directivos es crucial porque responde a una tendencia que introduce en las escuelas un lenguaje propio de la lógica empresarial, en la que los directivos desarrollan una función híbrida entre gerente y líder académico, en quien recae la responsabilidad por los resultados educativos, sin tomar en cuenta todas las operaciones de ajuste que tiene que enfrentar para llevar a cabo la gestión escolar en ambientes de profundas desigualdades económicas y sociales.

Palabras clave: *Autonomía, Equidad, Elección, Resultados.*

Introducción

Al igual que en otras regiones de América Latina, la política educativa instaurada en México en la reforma del 2012 centró gran parte de su interés en promover el enfoque de la gestión basada en la escuela, cuyo sentido de la autonomía era conducir a pensar y organizar la educación pública con una lógica distinta “no burocrática” la cual fuera capaz de hacer que los centros educativos lograran su propio desarrollo institucional, sin embargo, romper con una lógica de un servicio público uniformado y homogéneo no necesariamente conduce a caminos certeros si no se delimitan adecuadamente los senderos por los que se tenga que transitar para evitar una fragmentación que garantice una cohesión interna y una equidad en el servicio público.

La reforma centrada en la evaluación implementada en el 2013, buscó rediseñar estructuras que permitieran estar a tono con las tendencias que conciben a la educación como un bien de mercado sujeto a las leyes de la oferta y la demanda, por lo cual se hizo necesario introducir el dogma de la libre elección y la apertura de los sistemas educativos públicos, a los nuevos aires de la desreglamentación y la competitividad cuyo contenido se apreció con mayor claridad en la retórica de la autonomía, avasallando el sistema con principios abrumadores del gerencialismo empresarial con enfoques tecnicistas que acompañaron la búsqueda incansable de la eficiencia y la eficacia.

Para lograr una reingeniería fue necesario construir desde la política pública la imagen de la cesión a las escuelas y a sus comunidades un mayor control por medio de la responsabilidad directiva local, la previsión de una menor intervención estatal y la consolidación de la creencia acerca de que estas maniobras producirían las condiciones necesarias para cumplir el requisito conservador de una educación de calidad.

Bajo este panorama a lo largo de la investigación se sustentó la tesis de que la retórica que utiliza la política educativa basada en la libre elección, en realidad es un dispositivo que activa los mecanismos de la autonomía de gestión, con el fin de trasladar la responsabilidad por los resultados educativos al centro escolar, lo cual nunca conduce a una educación de calidad para todos, sino más bien producen una extrema polarización de los sistemas escolares, al institucionalizar y legitimar la segmentación y jerarquización de los servicios educativos.

De esta forma la investigación mostró que en escuelas secundarias de la Ciudad de México ocurrió una reconfiguración institucional que penetró la organización de los centros educativos, que condujo a que se produjera una estratificación sistemática de alumnos y centros educativos que en vez de disminuir las desigualdades educativas y ampliar las oportunidades educativas de los más desventajados, se acentuaron las carencias de aquellos centros que tienen menor capacidad de gestión por la falta de recursos y las escuelas mejor posicionadas se beneficiaron del efecto selección validado por la autoridad educativa, legitimando la jerarquización del servicio público.

A partir de los hallazgos se hizo necesario replantear la relación entre equidad y autonomía, ya que en la práctica estos no son conceptos cuya convivencia pueda darse por descontado puesto que se corresponden con objetivos de política educativa no inmediatamente compatibles, por lo que los diseños institucionales que

pretenden incluir ambos objetivos deben plantearse instrumentos y procesos específicamente orientados a hacerlos compatibles; en este sentido fue necesario orientar la reflexión a partir de la siguiente pregunta ¿Cuál es la capacidad de la autonomía para incentivar la inclusión y la equidad?

Por la extensión del presente trabajo de investigación este apartado se enfocara a reflexionar en torno los efectos del modelo de autonomía de gestión con respecto a su capacidad para incentivar la inclusión y la equidad educativa a partir de las prácticas de gestión.

Desarrollo

Contrariamente al principio de igualdad, la autonomía supone una diversificación de un conjunto de elementos que se pueden utilizar de forma flexible de acuerdo a las necesidades de cada escuela (plantillas, prácticas docentes, presupuestos, recursos, etc.) con la intención de mejorar la calidad del servicio prestado y/o de adecuarlo a los requerimientos de la demanda.

Calero (2005), plantea que el modelo de gestión basado en la escuela establece dos polos contrapuestos a partir de los cuales se sitúan conjuntos de prioridades para las políticas educativas. “En uno de los polos se situarían las prioridades relativas a la equidad y, por tanto, a la igualdad de las dimensiones. En el otro, las prioridades relativas a la autonomía de decisiones, para la mejora del servicio prestado; lo que conduce necesariamente a las preferencias expresadas por la demanda, y la capacidad de elección por parte de los usuarios” (Calero, 2005, p. 89).

El autor nos dice que estos dos polos se definen como contrapuestos porque se establece una relación entre la capacidad de elección del centro y los atributos personales y familiares previos a la elección, “las familias con más recursos (personales, culturales, relacionales y económicos) participarán desde posiciones más ventajosas en los procesos de elección educativa, lo cual en sistemas educativos demasiado heterogéneos, desembocará en mayores oportunidades educativas, al elegir centros que conlleven mayor rendimiento; y menores oportunidades a aquellos alumnos, que sean influidos por la posición social que ocupen sus padres en la estructura social”. (Calero, 2005. p. 89)

A partir de este planteamiento fue necesario plantear tres paradojas que nos permitieron cuestionar si los diseños institucionales pueden plantear instrumentos y procesos específicamente orientados a hacerlos compatibles: a) *libertad-equidad*, b) *eficacia-procesos*, y c) *resultados-democracia*.

La primera paradoja *libertad-equidad*, estriba en que la autonomía se reclama para una mejor respuesta educativa, adecuada al medio donde se desarrolla, ya que permite considerar las diferencias culturales y socioeconómicas de cada centro. Sin embargo, si se parte de la base de que la equidad es un principio ordenador de diversidades en torno a una igualdad fundamental, hay que preguntarse cuáles son las igualdades fundamentales que han de orientar las políticas de equidad en educación, porque no basta con enunciarla, es preciso avanzar hacia la

igualdad de condiciones para que todos los estudiantes puedan desarrollar al máximo sus potencialidades y alcanzar los mejores resultados; es decir, puedan ejercer el derecho a aprender.

Sabemos que equidad no es lo mismo que igualdad, aunque estén estrechamente relacionadas. La asimilación entre ambos conceptos ha traído como consecuencia tratamientos homogéneos para todos, situación que han profundizado las desigualdades. De acuerdo a la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO S. 2007) la equidad comprende los principios de igualdad y diferenciación, porque tan sólo una educación ajustada a las necesidades de cada uno asegurará que todas las personas tengan las mismas oportunidades de hacer efectivos sus derechos y alcanzar los fines de la educación en condiciones de igualdad.

Desde este planteamiento cabe decir que para ejercer la libertad no basta con brindar oportunidades, es necesario que los sistemas educativos generen las condiciones para igualar las oportunidades proporcionar más a quien más lo necesita y dar a cada uno las ayudas y recursos que requiere para que esté en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas.

Pensar que la libre elección basada en los “méritos” y “esfuerzos” que realizan los alumnos para acceder a los centros es justa, en sistemas educativos tan desiguales y fragmentados es una práctica que atenta contra la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación, porque al primar la excelencia por encima de la equidad, es validar los sistemas de selección que favorecen a aquellos con más posibilidades de éxito, y difícilmente a los estudiantes que viven en contextos sociales más desfavorecidos quienes suelen tener acceso a los centros que tienen una imagen de mayor calidad como sucede en la Ciudad de México. Por esta razón se expresa que esa libertad descentralizadora en realidad acarrea la consolidación de privilegios y el ahondamiento de diferencias entre centros, que ponen en riesgo la cohesión social.

La segunda paradoja *resultados-democracia*, estriba en que nos encontramos ante el conflicto irresoluble entre el imperativo democrático de una mayor participación de las comunidades en las decisiones y el imperativo económico que exige que haya un reflejo inequívoco en la mejora de los resultados, lo cual nos conduce a los mecanismos de control centralizados.

El planteamiento es que el beneficio de la autonomía escolar va a depender de cómo la escuela está preparada para asumir efectivamente esa responsabilidad y cómo da cuenta de ella. Siendo supuestamente la autonomía una condición necesaria, pero no suficiente para la mejora en los resultados de los alumnos y, en general, para la mejora del centro educativo, se presupone que la práctica de hacer públicos los resultados de las escuelas están vinculada también con la obtención de mejores resultados, por tanto, la transparencia y rendición de cuentas serían elementos esenciales del nuevo paradigma de la democracia en la educación. Se considera que la participación es tanto un derecho como un deber que afecta a todos los agentes interesados en la educación del alumnado. Como tal, debe considerarse como un principio organizativo importante del propio centro.

Sin embargo, si partimos del principio de que todo proceso de rendición de cuentas tiene tres dimensiones: Información, justificación y la acción o acciones de asunción de responsabilidades, entonces la rendición de cuentas en realidad adquiere un sentido de fiscalización y control, dejando de lado la democratización de la vida escolar y en su lugar proponiendo una autonomía regulada, acotada, heterónoma, al servicio de fines fundamentalmente pragmáticos. De esta forma, mientras por un lado se reafirma la tendencia a disminuir la participación del Estado, por otro, aumenta el control directo en el proceso pedagógico en las escuelas y las aulas.

Bajo esta lógica en los centros educativos se produce una paradoja porque al mismo tiempo que se experimenta un endurecimiento de las arterias educativas mediante los mecanismos para hacer más rigurosa, disciplinada y académica la enseñanza y se estimula los mecanismos de fiscalización y control, y por otro lado, se reproduce la retórica de la autodeterminación y autorrenovación, situación que exige que haya un reflejo inequívoco en la mejora de los resultados, condición que apuntala que la delegación en realidad busca reforzar la cultura de la evaluación soportada por férreas estructuras de rendición de cuentas centralizadas.

Si partimos del principio de que participar no sólo es tomar parte de una actividad, si no que implica también la posibilidad de compartir decisiones que afectan a la propia vida y a la de la comunidad en la que se desarrolla; es decir, es el derecho a expresar la propia opinión, que es una de las libertades fundamentales de las sociedades democráticas, entonces la participación debiera involucrar procesos democráticos de toma de decisiones considerando los puntos de vista de todos los actores de la comunidad educativa, constituyéndose en un mecanismo fundamental para el ejercicio de los derechos de padres, profesores y alumnos, y no en un instrumento que utilice la participación como medio de fiscalización de una supuesta autonomía acotada y regulada. Si bien es cierto que es importante la participación para que exista una mayor transparencia al tener un control directo sobre las decisiones y los resultados de las diferentes acciones, la esencia es la responsabilidad de su propia acción educativa.

La autoevaluación de un centro escolar es sin duda un buen instrumento para ir mejorando paulatinamente la calidad educativa del mismo, pero esta no debe enfocarse sólo a ver los logros alcanzados, sino también detectar en qué punto del proceso se está y poder realizar cuantos cambios sean necesarios para seguir progresando; por esta razón la rendición de cuentas debe ser un mecanismo para modificar aquellos aspectos que más influyen en la calidad educativa del centro, y, en su caso, realizar un asesoramiento e intervención directa con acciones de mejora para reconducir alguno de los procesos, no mecanismos de control y vigilancia.

La Administración no debe fomentar la competencia entre sus propios centros, ni tampoco castigar a unas escuelas y premiar a otras, como sucede en la Ciudad de México. Su función básica, debería ser la de apoyo a los centros que presenten problemas, así como la selección y difusión de buenas prácticas de aquellos centros que, en condiciones similares con otros, obtienen buenos resultados. Por otra parte, las evaluaciones generales realizadas por la administración deberían analizarse globalmente y servir para elaborar propuestas de mejora.

La tercera paradoja *eficacia-procesos* estriba en que el sistema debe ser eficaz, pero una vez más nos chocamos con la polivalencia de los términos, en este caso, de lo que significa eficacia. Hablar de eficacia en educación implica una tarea de alta complejidad para alcanzar una definición precisa sobre la cual haya consenso; de acuerdo a la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO S. 2007) desde una visión del derecho a la educación al hablar de eficacia es preciso identificar en qué proporción se logran o no garantizar los principios que tocan a la colectividad en su conjunto y cuya no garantía merma los principios fundantes. La acción pública en educación, principalmente por medio de la operación de las instituciones debe considerar a la hora de verificar en qué medida la educación está siendo efectiva para todos, los mecanismos operacionales e institucionales que traducen o no las voluntades humanas expresadas en el reconocimiento de los derechos; en este sentido se puede vislumbrar en qué medida se es eficaz en el logro de aspectos que traducen en términos concretos el derecho a una educación de calidad para todos.

El asunto es, cómo conjuntar una lógica de eficacia con el principio de justicia. La cuestión es si la mera eficacia debe ser, moral y políticamente, el primer criterio a aplicar al sistema educativo, como en cualquier otro servicio público; o deben primar otros valores intrínsecos a la propia institución. Preservar el papel redistributivo del Estado exige, de acuerdo con la teoría de la justicia liberal (Rawls), una intervención activa “para los miembros menos aventajados de la sociedad”, ofreciendo un servicio público de educación en condiciones de igualdad para toda la ciudadanía, adoptando medidas compensadoras para los desventajados, en lugar de la lógica mercantilista. De acuerdo a Blanco (2006) “asegurar el pleno ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos exige, garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades, es decir proporcionar más a quien más lo necesita y dar a cada uno las ayudas y recursos que requiere para que esté en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas”. No basta con brindar oportunidades, es preciso generar las condiciones para que éstas sean aprovechadas por cualquier persona, de modo que puedan participar, aprender y desarrollarse plenamente.

Si bien es cierto que la adopción de un sistema de decisiones basado en la escuela pudiera ser una condición necesaria para iniciar un proceso de mejora, no es suficiente para ofrecer más altos niveles de aprendizaje para todos sin tomar en cuenta su condición social, cultural y económica y menos aún sin que el Estado aporte los medios para que los centros puedan construir su autonomía.

Conclusiones

La autonomía, en realidad lo que pretende es impulsar el gerencialismo en el campo de la educación, por lo que se hace necesario generar una serie de mecanismos que permita diferenciar la oferta pública de los centros para ampliar las posibilidades de elección de los padres, de tal forma que la evaluación externa y la publicación de los resultados reditúe en una mayor demanda y por lo tanto mayor posibilidad de elegir a los alumnos.

La idea de que la mayor capacidad de elección conduce a niveles superiores se basa en el supuesto de que los padres escogerían la escuela de sus hijos y que esta decisión la tomarían bien informados, lo cual supone que las escuelas “malas” por la falta de matrícula cerraran y consecuentemente las “buenas” albergaran a todo el alumnado.

Sin embargo a partir del estudio se pudo observar que las elecciones de los padres se basan en un conjunto muy amplio de criterios y que la cuestión académica no necesariamente figura entre las prioridades, existe una mayor prioridad cuando algún familiar o conocido ya ha pasado por las aulas de la escuela y conoce las características de los docentes y la cultura escolar, se da mayor peso a las percepciones de los alumnos y en muchos casos los padres dejan la decisión a los mismos alumnos; es difícil pensar que la elección de un alumno de 11 o 12 años se relacione ante todo con la eficiencia académica de los centros. En un plano más fundamental, es muy improbable que la suma de muchas elecciones conduzca automáticamente a unos niveles educativos superiores para todos.

Impeler a que las escuelas públicas ofrezcan diferencias en el servicio (que el producto sea diversificado), para que reflejen una identidad y personalidad propia, a partir de una lógica de romper con la uniformidad predominante, posibilitando la elección entre una pluralidad de centros, generando –de esta manera– una calidad en función de su supervivencia en el mercado, es un principio que atenta contra la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación. La libertad de los padres para elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, no debe confundirse con la libertad de las escuelas para escoger a sus alumnos. Para que la elección de los centros asegure la igualdad de oportunidades, las normas de admisión han de ser públicas y comunes para todos los centros, y la proximidad al domicilio ha de ser un elemento prioritario cuando hay más demanda que plazas escolares.

En la investigación se pudo constatar que la lógica de romper con la uniformidad predominante guía los mecanismos de selección y la escolarización diferenciada que implementa la administración en la Ciudad de México; situación que lejos de favorecer una mayor equidad en realidad pareciera que este modelo de gestión lo que busca es visualizar a la escuela como un medio para establecer un orden en el que cada alumno se escolarice del modo que se considere adecuado a su clase social.

Otro elemento que ha sido recurrente para denotar al factor más indicativo asociado a la eficacia escolar es la dirección del centro, acepciones tales como liderazgo instruccional, educativo, profesional, firme y dirigido, estable, de apoyo, etc., representan constructos significativos de la nueva gestión escolar, cuya pieza clave del nuevo diseño es la evaluación, elemento que cambió el enfoque tradicional del sistema en el cual se daba una política fundamentada en la oferta de insumos por una política centrada en los resultados del sistema. Se incrusta la creencia de que es más probable que tengan existido las escuelas que dispongan de una gestión más eficiente y un carácter más empresarial.

Resulta paradójico sugerir que la figura del director puede reducir los procesos educativos complejos a problemas administrativos que pueden resolverse con la mera aplicación de las técnicas, destrezas y conocimientos adecuados, sin tomar en cuenta que en el campo de la gestión educativa, existe una situación propia con la que no cuenta el gerencialismo, y es el hecho de que el objeto de la gestión educativa es la formación de seres humanos y por ello, en

el ámbito de la educación, el contexto externo, (los alumnos) tiende a mezclarse conceptualmente con los fines de la organización, por ello, la utilidad de las recetas de gestión es limitada a su aspecto ilustrativo, porque no pueden reemplazar la reflexión sobre la realidad concreta en la cual opera el sistema,

Cabe preguntarse si las restricciones y condicionantes que imponen las características de la educación a la gestión; permiten la transferencia pura y simple, sin adaptación, de las técnicas de gestión a la situación educativa, o bien si las particularidades de los objetivos, los sujetos y los contextos educativos son los suficientemente específicos que demanden un tratamiento especial.

Como podemos observar creer que la descentralización provoque por sí misma una mejora institucional de la acción educativa es una expectativa poco fundada; ya que la delegación así planteada lejos de promover una legítima y auténtica participación; detrás de esta figura en realidad se esconde el deseo de separar los medios de los fines educativos, centrarse en las medidas de resultados y de reorganizar y reforzar las estructuras de rendición de cuentas impuestas a las escuelas.

Estas paradojas nos permiten plantear que es claro que existe una separación drástica entre quienes han conceptualizado la política (grupos de intereses no educativos) y quienes son los encargados de ejecutarla (maestros y directivos) ya que por un lado la retórica nos habla de una mayor participación democrática de la comunidad, más posibilidades de elección de los padres, escuelas mejor gestionadas y más eficaces; sin embargo los procesos que se observan en los centros educativos nos indica otra realidad.

- La participación es acotada y dirigida por guías y manuales elaborados desde la administración.
- La elección de los padres es condicionada debidos a que existe sistemas clasificadorios de alumnos basado en méritos.
- La función directiva es regida por estándares de gestión verificables con consecuencias administrativas.
- En las escuelas se generan sistemas de competencia por la adquisición de recursos y alumnos.

Podemos observar que existe entonces una retórica bien orquestada relativa a la democracia que ha sabido conducir la legitima necesidad de una mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones, hacia un imperativo de intereses ajenos a los principios educativos que en realidad se orientan a generar un cambio cultural cuyo verdadero fin es implantar formas crecientes de gerencialismo empresarial, jerarquización, competencia individual y sistemas férreos de control central.

Referencias

- Calero, J. La autonomía de los centros escolares y su relación con la equidad. *Tribuna Abierta*. Universidad de Barcelona e Instituto de Economía de Barcelona. CEE. Participación Educativa. 13 de marzo, 2010. Pp.88-94.
- OREALC/UNESCO S. (2007). El derecho a una educación de calidad para todos en América latina y el Caribe REICE. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 2007, Vol. 5, No. 3
- Ralws, J. (1979). *Teoría de la justicia*. Madrid: Fondo de Cultura Económica [ed. orig.: *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press].
- Blanco, A. (2006). *La autonomía en la gestión como nuevo modo de regulación*. *Revista Espacios en Blanco* (Tandil-Argentina), 19 (junio 2009), pp. 35-68.