

Serie Políticas

ENERO 2010 - Año 12 / Nº 34

Descentralización con miras a la calidad educativa

Esta edición reproduce parte de los contenidos del estudio de Françoise Delannoy y Marcela Guzmán, “Experiencias internacionales en gestión descentralizada de la educación pública”, publicado en “La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile”, Marcel M. y Raczynski D. (Eds.), Uqbar editores. 2009.

Revisando la literatura y experiencias internacionales en gestión descentralizada de la educación pública, con miras a extraer lecciones que sirvan a las políticas en Chile (y que también pueden resultar de utilidad para el resto del continente), las investigadoras observan que no solo es posible ofrecer una educación de calidad en un sistema descentralizado, sino que incluso algunos países han promovido la descentralización como parte de estrategias de mejoramiento educacional. No obstante, señalan que existen también muchos países en los que la mera descentralización no ha asegurado una mejora educativa. “De este modo, podría decirse que la descentralización puede ser una condición necesaria, pero no suficiente para una educación de calidad, definida como aquella que logre elevar la barrera y cerrar las brechas de aprendizaje”, indican.

A continuación se presentan casi

en forma textual algunas partes del estudio, privilegiando los contenidos que analizan la relación entre descentralización y educación. En la serie “Mejores Prácticas” de PREAL (febrero 2010), esto será complementado con la descripción de algunos de los casos internacionales analizados por las investigadoras en su trabajo.

Centralización y descentralización pueden coexistir

En la literatura sobre institucionalidad educativa pueden identificarse tres generaciones de estudios sobre descentralización. La primera se desarrolló en un periodo en el cual la preocupación por los resultados era mínima. En la segunda generación de estudios ya existía esta preocupación por los resultados educativos, pero faltaban los datos, por lo que el vínculo entre descentralización y aprendizaje no era concluyente. La tercera generación, que tiene menos de una década, coincide con un fuerte interés por los resultados y el desarrollo de bases de datos adecuadas, por lo menos en los países industrializados, e identifica las condiciones indispensables para que el impacto buscado sobre el rendimiento escolar se materialice.

Hoy en día existe consenso compartido de que la centralización y la descen-

Un estudio reciente indica que es posible desarrollar un sistema educacional de calidad mundial en contextos descentralizados, que todos los sistemas de esa naturaleza se apoyan significativamente en el nivel local y que su éxito depende de la capacidad de ciertos procesos claves –entre los que destaca el monitoreo y la evaluación– para alinear los objetivos y recursos de todos los actores involucrados hacia un proceso educativo de calidad.

tralización pueden coexistir y no son antagónicas. Lo importante en esta materia es tener claro qué funciones son mejor asumidas por el Estado y por los centros educativos, respectivamente. Simplificando, se puede decir que:

- Al nivel central “ministerio y agencias de gobierno central” le corresponden las funciones de definición de políticas y de regulación (estándares, reglas del juego, procesos, etc.), de modo de proyectar una visión-país ambiciosa, realista y justa, asegurando la protección de los más vulnerables y un financiamiento adecuado.
- A las unidades descentralizadas (centros educativos) les corresponde la implementación, donde se requiere autonomía y flexibilidad para poder responder adecuada y creativamente a las condiciones individuales.
- A los niveles intermedios –región,

provincia, municipio— les corresponde, según configuraciones distintas, una serie de funciones de mediación.

Recuadro 1

EL VÍNCULO ENTRE DESCENTRALIZACIÓN Y APRENDIZAJE SEGÚN LA OCDE

Andreas Schleicher, jefe de la división de indicadores y análisis de la OCDE, ve la descentralización como una de las palancas claves del aprendizaje de los alumnos. Según él, en los sistemas más destacados:

- La descentralización de la toma de decisiones se combina con mecanismos para asegurar una distribución justa de oportunidades educativas.
- La entrega de estándares y de un currículo a nivel nacional se combina con sistemas de evaluación avanzados.
- Evaluaciones de procesos y exámenes nacionales son complementados por informes individuales y mecanismos de retroalimentación sobre el aprendizaje de cada alumno.
- Los centros educativos y los profesores tienen estrategias y enfoques explícitos para enseñar a un alumnado heterogéneo.
- Se ofrecen a los estudiantes actividades extracurriculares.
- Los centros educativos proponen a los alumnos estructuras de soporte diferenciadas.
- La separación en ramas (científico-humanista, técnico-profesional) acontece en los últimos años de escolaridad.
- Existen sistemas de soporte efectivos, en el colegio mismo o en instituciones especializadas.
- Los programas de capacitación de profesores son selectivos.
- La capacitación de docentes de preescolar está estrechamente integrada con el desarrollo profesional de los profesores.
- El desarrollo profesional continuo forma parte integral del sistema.
- Los establecimientos atienden el desarrollo profesional del personal de gestión.

El recuadro 1 resume la visión sobre el vínculo entre descentralización y aprendizaje que plantea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

No existe un modelo sobre el “correcto” equilibrio entre descentralización y centralización

Respecto al número ideal de niveles requeridos entre el nivel central y el centro educativo, algunos analistas sostienen que es irrelevante en la medida que el sistema no descansa excesivamente en la escuela y le entregue a esta todo el apoyo que necesita. Para otros, el número de niveles debería ser el mínimo.

Los factores más determinantes respecto al número idóneo de niveles en los sistemas educativos son el tamaño del país, la tradición administrativa y la brecha entre las capacidades requeridas y disponibles en el sistema (incluyendo la oferta de capacitación). Por ejemplo, países federales como Estados Unidos o Canadá tienen cuatro, mientras que Nueva Zelanda, un país pequeño, opera con solo dos. Lo que cuenta es la adecuación a las necesidades del país y la calidad de la gobernabilidad, es decir, la coherencia y sinergia entre los roles, funciones y mecanismos que operan en los distintos niveles.

La literatura sobre el cambio educacional se refiere generalmente a tres niveles, siendo el intermedio, en la mayoría de los casos, el distrito o municipio, por su cercanía a las escuelas.

Se necesitan estrategias verticales y horizontales para el alineamiento de los objetivos

Una de las características de un sistema educacional de calidad es el alineamiento o coherencia entre la política definida por el gobierno y lo que acontece en las aulas y centros educativos del país, siendo la meta final el aprendizaje significativo

de cada alumno. Tal alineamiento requiere de dos tipos de estrategias complementarias: la vertical y la lateral u horizontal.

En la estrategia vertical, corresponde al ministerio fijar el marco sectorial a través de la definición de políticas, la regulación, el sistema de evaluación como instrumento de navegación y la rendición de cuentas ante la ciudadanía y los órganos de representación política. La estrategia vertical puede operar desde arriba hacia abajo o al revés (con la autoevaluación), y en ella la fijación de estándares mínimos aplicables a todos es necesaria para la búsqueda de la equidad. La estrategia vertical desde arriba es imprescindible, pero si no se combina con otros enfoques, revela sus limitaciones: el rechazo, o por lo menos cierta resistencia, de los actores a una reforma percibida como impuesta. Por otra parte, responsabilizar a los profesores por resultados, y evidenciar que “lo hacen mal”, no ayuda si ellos no saben cómo hacerlo mejor y si no se les enseña cómo lograrlo.

La estrategia horizontal consiste en el desarrollo de capacidades (i) de apoyo en los niveles intermedios y (ii) de implementación en los centros educativos mismos. Se logra no solo con capacitación puntual, sino con aprendizaje en contexto, intercambios continuos y redes. Bien conducida, con metas claras, esta estrategia promueve el profesionalismo y una forma distinta de rendición de cuentas “internas”. Hace también que los centros educativos se apropien del proceso de cambio y lo colideren con las autoridades, definiendo soluciones apropiadas a su realidad. Pero sin la claridad y el foco que permite la estrategia vertical, la horizontal puede ser valorada por los profesores, pero no tener impacto significativo sobre el aprendizaje. La diferenciación implícita en la estrategia horizontal es necesaria para encontrar soluciones individualizadas, pues considera a cada centro educativo y a cada alumno como único.

Lo que ocurre en el aula

Un tema presente en la discusión sobre descentralización es cómo penetrar el microcosmos del aula y vincular/alinear los procesos vigentes en este mundo micro con la política macro.

El profesor Richard Elmore, de la Universidad de Harvard, ha estudiado las causas del desempeño cualitativo deficiente del sistema de educación pública de Estados Unidos. Él nota que, debido al proceso histórico de desarrollo de la escuela como estructura institucional, el modelo dominante se caracteriza por un vínculo suelto o desconexión (*loose-coupling*) entre la función clave del centro educativo –hacer que todos los alumnos aprendan– y la forma en que se gestiona el sistema educacional. La gestión del establecimiento se focaliza en las estructuras y en los procesos relacionados con el aprendizaje (planificación, presupuesto, clima, medición, entre otros), pero no en el aprendizaje mismo. El modelo considera que el sustrato cognitivo del aprendizaje es débil e incierto y lo protege de cualquier escrutinio externo.

Esta visión del aula como “caja negra” donde acontecen procesos misteriosos y no reproducibles en la transferencia de conocimientos, tiene múltiples consecuencias entre las que se encuentran: aislamiento de los profesores bajo el concepto de autonomía profesional; escasa ayuda pedagógica entregada por los directores, limitando las oportunidades de mejoramiento; difícil diseminación de prácticas identificadas por la investigación como ejemplares, debido a la segmentación, y múltiples innovaciones idiosincráticas no sustentables, porque no están relacionadas con un sistema de valores compartido; y la creencia de que ser buen profesor o buen líder, sea al nivel del aula, de un centro escolar o de un municipio, son habilidades innatas, que no se pueden adquirir o desarrollar.

Este paradigma se encuentra bajo ataque en los países que han adoptado reformas basadas en estándares, donde hay mayor transparencia y es cada vez más difícil proteger el secreto y la inviolabilidad de lo que es la responsabilidad principal del centro educativo: el aprendizaje del aula.

Lo anterior muestra la importancia de:

- Contar con un marco institucional y de políticas públicas que relacione explícitamente y de entrada las opciones de política municipal con el aprendizaje de los alumnos.
- Estimular una reflexión sobre cómo equilibrar distintas estrategias para formular un marco de cambio comprehensivo.
- Sugerir una estrategia de cambio que vincule insumos y productos/resultados de aprendizaje.

Descentralización y resultados de aprendizaje

¿Qué elementos pueden ayudar a entender la relación entre descentralización y resultados de aprendizaje? Un primer nivel de respuesta tiene que ver con las razones por las cuales se descentraliza en educación. Los países que se han apoyado en estructuras descentralizadas o se han movido en esa dirección, lo han hecho porque ello permite una gestión administrativo-financiera y técnico-pedagógica más eficiente. Esto es así porque el proceso de enseñanza-aprendizaje está estructurado en torno a pequeñas unidades organizacionales –las escuelas– cuya administración tiene pocas economías de escala y donde la cercanía con la realidad local ofrece ventajas especiales, como movilizar recursos de la comunidad y contextualizar el proceso educativo de modo que este resulte más efectivo. La agrupación de escuelas de un territorio, asimismo, puede ayudar a aprovechar las ventajas de una gestión en red que permiten compartir recursos, experiencias y buenas prácticas.

De este modo, la gestión desde el nivel

local ofrece ventajas respecto de la burocracia de una gestión centralizada nacionalmente, así como respecto de la dispersión de una gestión limitada a la escuela.

Pero la experiencia indica que no basta con apoyar el sistema educativo solo a nivel local. Los casos más exitosos se destacan por articular este nivel hacia arriba, con el nivel nacional, y hacia abajo, con el nivel del establecimiento, así como con una serie de agencias especializadas de supervisión o apoyo. Pareciera que la clave de un sistema exitoso está en la coherencia de su arquitectura, reflejada en la forma en que se articulan los distintos niveles de responsabilidad y los distintos actores del sistema. El nivel nacional se responsabiliza por la definición del marco curricular de la educación y la identificación de las grandes metas del sistema, mientras que la escuela se responsabiliza por el proceso de enseñanza aprendizaje.

Se advierte, sin embargo, que cuando el nivel local se ubica entre el nivel nacional y el de los centros educativos, la clave de la articulación del sistema no depende tanto de la división de responsabilidades entre cada uno, como de los mecanismos de conexión entre ellos, que son los que en definitiva determinan el grado de alineación de sus objetivos. Entre estos mecanismos de conexión se encuentran:

- La medición del rendimiento
- La supervisión del proceso educativo (inspección)
- La asistencia técnica, la asesoría y el entrenamiento
- El financiamiento
- La rendición de cuentas
- La aplicación de estímulos y sanciones

De estos mecanismos, posiblemente el más relevante al momento de alinear los objetivos de los actores del sistema es la evaluación y el monitoreo del desempeño escolar. Las experiencias exitosas ponen un fuerte y creciente énfasis en estos procesos como apoyo a

la toma de decisiones de las autoridades nacionales, locales, del establecimiento e incluso de los padres. No obstante, al momento de utilizar la información sobre desempeño educativo, surgen

algunos matices importantes entre las distintas experiencias, distinguiéndose casos en los que se sigue un modelo más bien cognitivo, que descansa en la capacidad de reflexión de los profesores,

(Finlandia, Japón), casos que asumen una lógica más bien fiscalizadora (Inglaterra) y casos en los que prima una lógica contractualizada (Canadá, Colombia). ©

CARACTERÍSTICAS COMUNES DE SISTEMAS DE EDUCACIÓN PÚBLICA EXITOSOS

Si bien los sistemas educativos pueden variar en términos de cultura, valores y grados de descentralización, las experiencias exitosas tienen algunos aspectos en común:

La mayoría ha logrado realizar el cambio a nivel del sistema completo, alzando la barra y cerrando la brecha.

Tienen coherencia y sinergia entre políticas, metas, estructuras, procesos, incentivos e instrumentos, todo ello apuntando hacia una visión compartida, ampliamente diseminada y constantemente revisada.

Los países con reformas más radicales (Inglaterra, Nueva Zelanda) están moderándolas, pero la mayoría de los revisionistas (Holanda, Suecia, Japón) y de los reformistas inicialmente suaves (Canadá, Australia) están alzando sus exigencias.

Prácticamente todos tienen mecanismos de financiamiento compensatorio para los municipios/centros educativos más pobres o vulnerables.

Si bien es cierto que no todos le dan la misma importancia a estándares tan específicos como en Inglaterra, en general tienen claridad sobre lo que se espera de cada actor, especialmente las expectativas de aprendizaje de los alumnos. La combinación de claridad sobre lo que se busca lograr, procesos participativos que identifican lo que realmente se puede lograr, y amplia comunicación sobre las estrategias más efectivas para superar las limitaciones, es lo que en definitiva genera coherencia.

Todos dedican una atención prioritaria al profesionalismo docente y a los procesos técnico-pedagógicos, sea por tradición o porque han abierto la “caja negra” del aula y transformado la cultura docente. Los profesores son los actores claves en el mejoramiento de la calidad. Tienen que ser bien seleccionados, bien formados, bien apoyados pero exigidos.

A medida que se desarrollan las capacidades, los sistemas se tornan más flexibles y diversificados y los procesos se individualizan más.

Los profesores son tratados y se comportan como “aprendedores”, no solo mediante modalidades formales de desarrollo profesional continuo, sino también a través de varias formas de colaboración: redes, equipos pedagógicos, pasantías, etc. Estas son estructuradas, no orgánicas, y orientadas a resultados.

La búsqueda de resultados se ha basado en la fijación de metas a todos los niveles y se ha beneficiado del uso intenso de la información sea generada por evaluaciones y mediciones o por la investigación. Los datos son continuamente analizados para establecer y revisar un diagnóstico orientado a proponer soluciones concretas a los profesores. En los casos más avanzados, los profesores han desarrollado las capacidades para hacerlo ellos mismos.

Dicha búsqueda de resultados va de la mano con la responsabilización de los actores. En los países reformistas –que implementan reformas estructurales modificando principios y tradiciones de la educación– para introducir el cambio requerido ha sido necesario apoyarse, por lo menos en una fase inicial, en la rendición de cuentas externa (Inglaterra, Nueva Zelanda). Pero en los países revisionistas –que aplican transformaciones graduales manteniendo sus tradiciones educacionales–, donde existía un alto nivel de profesionalismo (Finlandia, Japón), ha sido suficiente contar con la rendición de cuentas internas. Lo ideal es llegar a una *accountability* inteligente que equilibre ambas.