

Descentralización educativa y gestión escolar:

Consideraciones para el desarrollo de modelos de gestión institucional desde los actores de la escuela

I. El marco de la descentralización

Un proceso complejo de carácter político y cultural

U

Severo
Cuba
Marmanillo

Educador de
TAREA

na política de descentralización educativa tendría que consistir en un “conjunto de orientaciones y medidas que desencadenen procesos de empoderamiento de los actores locales y que creen las condiciones para hacer de las escuelas, eslabones de desarrollo humano sostenible en los ámbitos locales de cara a la integración nacional”.¹

“El concepto de empoderamiento está referido a la capacidad y posibilidad de los sujetos para determinar, por sí mismos, metas y estrategias para su desarrollo e integración al conjunto de la sociedad. Se trata de un proceso que advierte que existe, en los sujetos, una capacidad intrínseca para actuar sobre sí y su entorno y que toda política debe descansar y potenciar tal capacidad. Por ello es que, más que un asunto administrativo, se trata de la necesidad de propiciar procesos sociales en el nivel local y nacional”.²

De esta manera, se trasciende la reducción de la descentralización a su dimensión técnico administrativa y se en-

frenta la tentación de normar el proceso. Dicho de otro modo, lo administrativo-normativo se produce en el proceso descentralizador como un resultado de la acción político-educativa de los diferentes actores.

Diversidad, equidad, calidad y democracia

En el fundamento de la descentralización hay un principio de reconocimiento de la diversidad. En ese sentido, podemos entender la descentralización como

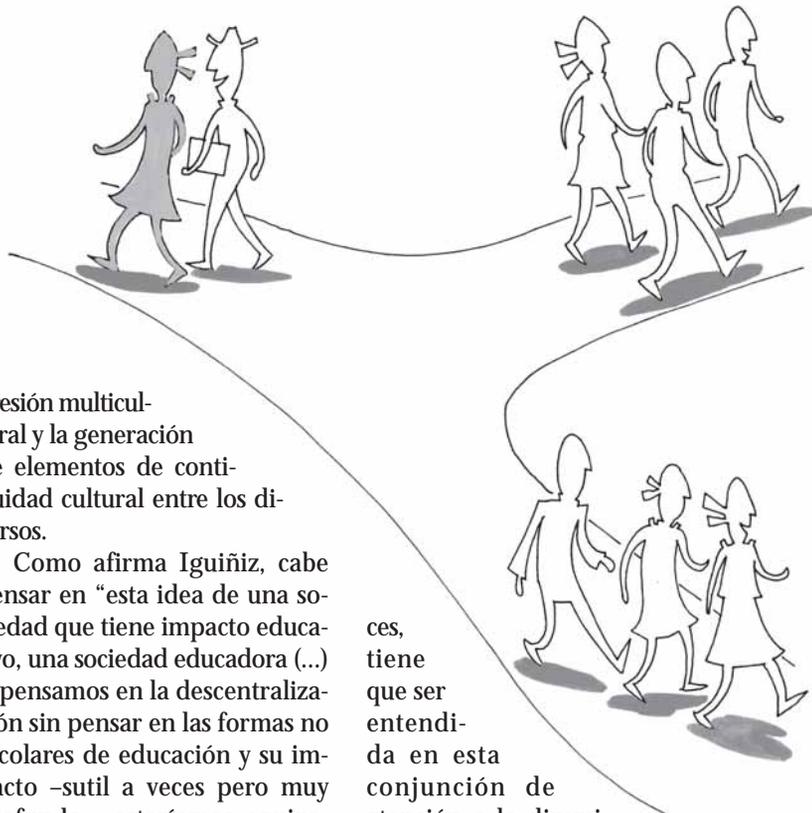
un proceso de negociación cultural entre las diversas demandas, intereses y percepciones valóricas existentes. Una perspectiva intercultural atraviesa el trabajo en descentralización.

El reconocimiento de la diversidad nos abre a su dimensión cultural, constituye una necesidad en la configuración de las identidades culturales, de las visiones que podemos construir como nación desde el acto mutuo de reconocimiento. Con la descentralización, lo local adquiere relevancia en el marco de lo global posibilitando la ex-



¹ CUBA MARMANILLO, Severo, “La descentralización educativa: proceso de empoderamiento de los actores locales”, en *La descentralización de la educación (un análisis urgente)*, Lima: Tarea, 2000 (Materiales para la Discusión. Avances).

² Ídem.



presión multicultural y la generación de elementos de continuidad cultural entre los diversos.

Como afirma Iguñiz, cabe pensar en “esta idea de una sociedad que tiene impacto educativo, una sociedad educadora (...) si pensamos en la descentralización sin pensar en las formas no escolares de educación y su impacto –sutil a veces pero muy profundo–, estaríamos equivocando el perfil. Se producen elementos de aprendizaje en la experiencia política y de los estilos de gobierno, en el trabajo, en la familia, en el contacto con los medios de comunicación, en las actitudes frente al medio ambiente”³.

Al sentido de la diversidad le acompaña el sentido de equidad, “en educación interesa enfrentar las desigualdades incorporando las diferencias culturales y sociales que portan los educandos, su problemática específica, sus inquietudes. Incorporar la particularidad y la diversidad al seno de la escuela pero para enfrentar la desigualdad”⁴. En esta afirmación subyace la convicción de la educación como derecho y de la responsabilidad del Estado y la sociedad en garantizar al conjunto de la población la participación en sus beneficios.

La calidad educativa, enton-

ces, tiene que ser entendida en esta conjunción de atención a la diversidad y la desigualdad. El proceso descentralizador aporta aquí señalando que la atención eficaz y eficiente a ambas exige un proceso político de devolución del poder a los ciudadanos, y la promoción de sus diversas formas de ejercicio en el ámbito institucional y local. En suma, una acción que permita “recolocar parte del poder en instancias sociales o estatales que no emanen del gobierno central y, también un traspaso de cuotas de poder a los ciudadanos”⁵.

El papel del Estado

Iguñiz afirma que “a medida que se van desconcentrando y descentralizando los sistemas, los Estados Nacionales adquieren más iniciativa a través de leyes, reformas, convocatorias a diálogos nacionales y comisiones de expertos, planes decenales y nuevas propuestas curriculares. (...)

Un aspecto clave entonces es que cuando se dan procesos de descentralización es necesario que el Estado central sea más fuerte en iniciativas”.

Esta tarea implica roles diferentes en los niveles micro y macro. Junto al liderazgo de las instancias centrales y fruto del diálogo que implica el proceso, se configuran liderazgos locales, institucionales.

El papel del Ministerio de Educación es la creación de condiciones para la aparición y desarrollo de estos liderazgos y la iniciativa en la promoción de una cultura democrática y de las responsabilidades de las sociedades locales. En ese sentido, la descentralización implica una educación y una escuela para la democracia.

II. Estrategias de desarrollo local e institucional

Democracia local y rol de la escuela

En la educación a escala local su carácter democrático le viene de la experiencia social que da forma a su institución representativa: el gobierno local. Éste ha surgido de una elección en el contexto de un proceso democrático fundado en la condición ciudadana de la población de un territorio.

Esta experiencia de la sociedad local plantea a la escuela una reflexión acerca de la misma – acerca de su naturaleza democrática y de formación de ciudadanos–, para la continuidad y la recreación de la misma.

Esta es una tarea de gran

complejidad y es necesario que la sociedad local sopesa lo que significará para los educadores y para la institución escolar llevarla a cabo.

Para ello es necesario el reconocimiento de la especificidad de la escuela, en tanto espacio autónomo para el desarrollo del pensamiento sobre la vida social y en particular del saber pedagógico.

La autonomía escolar se establece en la confluencia con las familias y otros actores en la socialización de nuevas generaciones. Medios y organizaciones sociales y culturales son agentes en mayor o menor grado en los procesos formativos de niños y niñas. Los procesos formativos se dan en el contexto de los procesos culturales existentes en una comunidad. La escuela es un espacio dentro del conjunto de espacios educativos de un territorio.

Configurando un gobierno educativo territorial

a. Construir visiones locales desde los actores

Se trata de generar dinámicas donde los actores se expresen y retrabajen los imaginarios sobre la educación, la escuela y las demandas sobre lo educativo. Asimismo, es indispensable construir visiones prospectivas y formular iniciativas de trabajo educativo y cultural en los territorios, comprometiendo a instituciones comunitarias y a las escuelas.

Diversas experiencias de mesas de concertación, de comités zonales de carácter intersectorial posibilitan abrir a las escuelas y las comunidades al

comunidades docentes que les permiten poner en juego todas sus capacidades para responder desde la pedagogía a las circunstancias específicas de una población

horizonte del desarrollo educativo local y poner en marcha acciones frente a problemas educativos concretos o diseñar metas de educativas de corto o mediano plazo. Aquí se pone en juego un criterio de complementariedad entre las escuelas, diferente del discurso de competen-

cia entre ellas, a fin de garantizar una educación de calidad para todos los estudiantes del territorio.

b. Promoción de las comunidades docentes

Un actor central en el proceso descentralizador es el magisterio. La sociedad requiere de maestros que piensen la educación que realizan. La experiencia en América Latina y en nuestro país da cuenta de la gran capacidad de respuesta de la docencia para brindar educación y sostener un sistema educativo en un marco de carencias sociales graves.

Un punto central del desarrollo educativo local es la promoción de comunidades docentes, formas diversas de organización pedagógica autónoma de los maestros, que les permiten poner en juego todas sus capacidades para responder desde la pedagogía a las circunstancias específicas de una población. Esto supone medidas de política nacional que reconozcan en la docencia un rol productor del currículo.

c. Carácter preminente de lo pedagógico y lo social

En el sistema educativo, las decisiones están más en manos de la administración y menos en la pedagogía. La selección de personal, la ubicación de un docente en determinado grado, las reasignaciones, los destacados, etc. no



³ IGUIÑIZ ECHEVERRÍA, Manuel, "Propuestas sobre la descentralización educativa", en *La descentralización de la educación (un análisis urgente)*, Lima: Tarea, 2000 (Materiales para la Discusión. Avances).

⁴ Ídem.

⁵ Ídem.



son decididos de acuerdo a consideraciones educativas sino administrativas o de otra índole. Se trata entonces de que las escuelas –y particularmente sus educadores (docentes y directivos)–, en concertación con las familias, tengan mayor ingerencia en las decisiones que afectan su trabajo.

d. Proceso social de configuración de un gobierno educativo territorial

Se trata de promover desde el encuentro y la negociación cultural en un territorio:

- El reconocimiento de espacios de concertación a partir de los cuales se formen instancias de gestión educativa.
- La identificación de liderazgos educativos que sean la fuente de las instancias de gestión local, lo que aporta legitimidad social y preeminencia a lo pedagógico y social.
- La reducción del aparato administrativo intermedio y su puesta al servicio de las instancias educativas.

Más que un modelo, de lo que se trata es de posibilitar las condiciones para un proceso de

esta naturaleza, y legislar desde lo que las experiencias brinden como pistas para el diseño de la diversidad.

En todo caso, se aspira a un “modelo” donde lo estatal-burocrático está atravesado por lo pedagógico social, y aquel no pretende contener a éste.

e. Configurando la nueva escuela

Desde 1995 se lanzó desde el Estado la propuesta de los PDI, en la perspectiva de una reconfiguración global de la escuela. El sistema se ha resistido de muchas maneras a este proceso.

Los PDI fueron adscritos a ese carácter prescriptivo de la norma, asimilados a la dinámica burocrática del sistema, no han consistido en procesos participativos, de constitución de comunidades y transformación de las escuelas.

El problema central ha sido no reconocer su carácter pedagógico y político, la preeminencia de los sujetos en su construcción y, por supuesto, la ausencia de un contexto descentralizador en el ámbito educativo y del Estado. Los saberes que los docentes y directivos, educadores to-

dos, pueden poner en juego no han sido suficientemente convocados. Donde ha habido desarrollos importantes quienes lideraron esos procesos actuaron con lógicas de mucha participación, flexibles y de descentramiento del poder en la escuela. Mas de liderazgo y menos de autoridad.

Otra cara del problema es que se ha considerado que los manuales, también saberes prescriptivos, son el saber adecuado que la docencia debe incorporar para cumplir con la elaboración de los PDI, los PCC y el desarrollo de modelos de organización al interior de la escuela. El rol de los órganos intermedios generalmente ha ido a contracorriente de un esperado liderazgo educativo en estos procesos.

Entonces se trata de considerar un conjunto de elementos para el desarrollo de los proyectos de escuela:

- No es posible plantear tiempos y procesos uniformes para la elaboración de los PDI y los relativos al currículo y la gestión institucional. Son procesos de aprendizaje de las comunidades docentes.
- Habría que apostar por formas colectivas de toma de decisiones en la escuela. En la experiencia de la participación y el compartir responsabilidades puede surgir el saber que permita modelar una organización específica.
- Las pautas que, en su rol de asesoría, el Ministerio de Educación acerque a los educadores en las escuelas y los territorios no debieran tener carácter normativo. Tendrían que incidir más en procesos de pensamiento dejando de lado la lógica según la cual los grupos de educadores tienen que seguir pasos específicos.